



Pázmány Law Working Papers

2015/18

Farkas Ádám

**SZEMLÉLETVÁLTÁST VÉDELMI
ASPEKTUSBAN!**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

SZEMLELETVÁLTÁST VÉDELMI ASPEKTUSBAN!¹

Gondolatok a fegyveres erő hazai polgári kontroll-rendszeréről és annak korábbi modelljéről, különös tekintettel a fegyveres erő rendeltetésére és a felette kialakított alkotmányos szabályozási és hatalom-megosztási sémára, valamint a különleges jogrendi szabályozásra

FARKAS ÁDÁM
egyetemi tanársegéd (NKE HHK)

Bevezetés

A fegyveres erő demokratikus kontrolljának és jogállamiságának kérdése méltán állíthatjuk, hogy soha nem volt egyszerű kérdés hazánkban. Amióta Magyarország – előbb kisebb megszakításokkal 1867 és 1944 között, majd 1989-ben újra – a polgári parlamentarizmus útjára lépett, ez a kérdéskör mindig történelmi és politikai indulatok erőterébe szorult, ami gyengítette a hosszan előkészített és szakmai súlyozású reformok térnyerését. Történelmi tehát az a tapasztalat, hogy ezen fundamentális kérdés szakmai szempontok szerinti tisztázása és elemzése nélkül, a hadsereg – és még tágabban az állam fegyveres védelmének – előre mutató jogállami fejlesztése stratégiai szemléletű reformokkal nem, csak az ad hoc kihívások által kikényszerített sietős módosításokkal valósítható meg. Ez a kényszerpályás jelleg a szakszerű és hosszú távú reformok megvalósíthatóságának megnehezítése mellett meglehetősen gyengíti az állam azon képességét is, hogy megtartsa versenyképességét az egyre változó és fokozódó biztonsági kihívásokkal szemben. Mindezekre figyelemmel jelen tanulmány célja, hogy a politikai és történelmi indulatiságot mellőzve és kritizálva objektív elemzés alá vonja a fegyveres erő hazai demokratikus kontroll-rendszerének polgári modelljeit, különös tekintettel a fegyveres erő rendeltetésére és a hatalom-megosztási sémára. Tanulmányom célja továbbá, hogy az egyes időszakok biztonsági kihívásaira is figyelemmel javaslatot tegyen a fegyveres erő hazai kontroll-rendszerének megújítási irányaira, levetkőzve a rendszerváltozás politikai indulatainak minden negatívumát és figyelembe véve a hatékony államműködésre és az állam és nemzet biztonságának maximális garantálhatóságára való törekvést.

Már előljáróban tisztán kell azt is látni, hogy a haderő feletti kontroll-rendszer kérdéskörének történelmi nehézségét sok más mellett az is magyarázza, hogy Hazánk a jogállamiság kiépítését célzó első polgári időszakban, amely a Kiegyezéssel vette kezdetét, még egy dualista monarchia része volt, melynek a közös uralkodója egy katonás habitusú és az abszolutisztikus uralkodás gyakorlatát jól ismerő, a dinasztikus hatalomgyakorlás mellett lándzsát törő apostoli király és osztrák császár, Ferenc József volt. A közös államfő és a bécsi kamarilla dinasztikus szemléletével nem, vagy csak jelentős korlátozásokkal fért össze a fegyveres erő feletti jogosítványok kiterjedt és erőteljes megosztása, illetve ezek újólág ható szabályozása. Ez a trend úgy a fegyveres erő jogi szabályozásában, mint a hadügyi felségjogok kérdésében megnyilatkozott, s talán azt mondhatjuk, hogy a legsajátosabb kontroll-intézményrendszer – a katonai büntetőjog – vitáinak² sorában csontosodott meg. Mindezt kiválóan példázza, hogy a Kiegyezés egyik alapvető vitáját adták a védrendszeri törvények, vagyis az úgynevezett véderővita, amely 1889-ben véderőharccá, 1912-ben pedig már-már

¹ A tanulmányban foglaltak kizárólag a szerző személyes szakmai álláspontját tükrözik és nem tekinthetők a szerzőt foglalkoztató intézmények álláspontjának.

A kézirat lezárva: 2015. október 25.

² Bővebben lásd: Farkas Ádám – Kelemen Roland: A polgári Magyarország katonai büntetőjogának és igazságszolgáltatásának történeti vázlata. Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium. 2015. Farkas Ádám: Árnyékból a fénybe. Adalékok a magyar honvéd-katonai büntető jogalkotás 1867 és 1945 közti természetrajzához. In: Farkas Ádám (szerk.): Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető jogtörténet forrásaiból (1867-1945) Budapest-Győr: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság – Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2014, 27–54. o.

politikai véderőháborúvá nőtte ki magát, miközben már 1867-től jelen volt a katonai büntetőjog – előbb a katonai bíróságok hatáskörére irányuló,³ majd a katonai büntetőjog nemzeti kodifikációjára fókuszáló – intenzív vitája is e kérdés farvizén.

A dualizmus időszakában tehát egy olyan rendszer alakult ki, amelynek törvényi alapjai megvoltak, rendeleti bázisa is jelentősnek – igaz nem teljesen kielégítőnek – mondható, azonban amely túlsúlyosan a végrehajtó hatalom erőterébe helyezte a fegyveres erőt az uralkodó hadügyi felségjogai révén, ami a jogállami hatalommegosztás rendszerének kiteljesedését nem tette következetesen lehetővé. Másik oldalról nézve a békében is százezreket, háborúban pedig milliókat érintő katonai szabályozás nem állhatta ki a jogállamiság próbáját az ultima ratio kontroll-intézményrend, vagyis a büntetőjog oldaláról sem, hiszen 1912-ig egy Mária Terézia korából is szabályokat átörökítő, a neoabszolutizmus idején megreformált eljárásjog, valamint 1931-ig egy tisztán neoabszolutista, Magyarországon alkotmányosan nem törvényesített katonai büntető törvénykönyv határozta meg a katonai büntetőjog kérdését.

Ezen a tendencián alapjaiban a két világháború közötti jogfejlődés sem változtatott, igaz jelentős eredményként értékelhető, hogy 1930-ban becikkelyezték az első nemzeti katonai büntető törvénykönyvet, amivel a katonai büntetőjog nemzeti kodifikációja kiteljesedett,⁴ valamint 1939-ben megalkotásra került az első egységes honvédelmi törvény is,⁵ amely a korábbi töredékes védrendszeri szabályozást teljesítette ki. Mindezekről eltekintve azonban a jogállamiság csorbáinak számos eleme továbbra is fennmaradt az intenzív végrehajtó hatalmi jogosítványok és a viszonylagos törvényhozói kontroll viszonyrendszere, valamint a háborús jogalkotás és jogalkalmazás – így például a Honvéd Vezérkar főnöke különbíróságának⁶ létrehozása és működtetése – révén.

Az 1867-1944-es korszak mérlege tehát általánosságban egy kiépülő, de még töredékes és üzemzavarokkal néhol megterhelt jogállamiság szabályozási és kontroll rendszerét mutatja a fegyveres erő vonatkozásában. Ezt lehet és kell is kritikával illetni, de elsősorban a jelen és a jövő számára levonandó konklúziók érdekében, nem pedig a korszak elítélése céljával. Annál is inkább fontos a józan kritika megfogalmazása, mivel egyidejűleg azt is ki kell hangsúlyozni, hogy ez a kritizálható rendszer, még így is jelentékeny fejlődést jelentett úgy a fegyveres erő szabályozása, mint a hatalommegosztás kérdései és a fegyveres erő feletti büntetőjogi kontroll tekintetében. Ez a méltatás pedig – álláspontom szerint – még a vizsgált időszak korlátozott parlamentarizmusa ellenére is megállja a helyét, különösen akkor, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy ezt a szisztémát két totalitárius rendszer politikailag áthatott és úgy a hatalommegosztást, mint a jogállamiságot mellőző „újítása” váltotta fel.

Fontos azonban a jogállamiság kérdése mellett azt is kiemelni, hogy úgy a jogállamiság kiépítésével, mint a – korlátozott – parlamentarizmus funkcionalitásával összefért a hadügy rendeltetésének az a tradicionális meghatározása, amely nem zárta ki teljességgel a hadsereg – fegyveres erő – belföldi bevetését, igaz nem annak klasszikus hadműveleti tevékenységével,

³ Lásd: Farkas Ádám: A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. In Iustum Aequum Salutare 2014/4. szám, 101-111. o.

⁴ Lásd: Farkas Ádám: A nemzeti katonai büntető kodifikáció kiteljesedése: az 1930. évi II. törvénycikk. In: Farkas Ádám, Kelemen Roland: A polgári Magyarország katonai büntetőjogának és igazságszolgáltatásának történeti vázlata 1867-1944: Tanulmányok a katonai jogtörténet köréből. Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2015. pp. 99-122. o.

⁵ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk.

⁶ Lásd: Vargyai Gyula: A vezérkari főnök bíróságának ítélezési gyakorlata a második világháború időszakában. In Jogtudományi közlöny, 1981/5. szám 365-373. o. Kelemen Roland: A két világháború közötti évtizedek és a második világháború katonai büntető eljárásjoga és igazságszolgáltatása. In: Farkas Ádám, Kelemen Roland: A polgári Magyarország katonai büntetőjogának és igazságszolgáltatásának történeti vázlata 1867-1944: Tanulmányok a katonai jogtörténet köréből. Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2015. pp. 123-144. o.

hanem speciális szolgálati formájával, a honvéd karhatalommal. A hadügy rendeltetésének ezen meghatározását sokan annak tudják be, hogy az 1867-es időszakot követően még évtizedekig nem volt országosan szervezett rendőrség Magyarországon. Fontos azonban tudni és már itt kiemelni, hogy a Honvédség karhatalmi alkalmazásának jogi keretei a csendőrség országos megszervezése, a detektív testület megerősítése, majd az államrendőrség megerősítése után is jelen volt a magyar jogrendszerben, holott a polgári rendvédelem struktúrája kiépült.⁷ Ez azért fontos, mert a jogállami törekvések, a fegyveres védelmi funkciók elhatárolása mellett figyelemmel van az ésszerű államműködés képességére és arra a tényre, hogy a fegyveres védelem egységes, az állam egyazon erőszak képességéből – vagy ahogy Max Weber mondja: a legitim fizikai erőszak monopóliumából⁸ – adódóan az állam alapvető feladatának – a rend és biztonság fenntartásának – békeidőben is megvalósuló garantálását volt hivatott kiteljesíteni. Ez azonban – tudni illik a korlátozott belföldi bevethetőség – nem azonosítható azzal, ami 1944-et követően megtörtént, vagyis a hadsereg belföldi alkalmazásának megnyitásával és a fegyveres védelem rendszerének elnyomó eszközként való alkalmazásával.

1944-gyel tehát – a koalíciós kísérletek időleges és részleges kivételével – negyvenöt esztendőre ellehetetlenült a jogállamiság és a parlamentáris hatalommegosztás realizálása a magyar államrendszerben, amely megállapítás a fegyveres testületekre – mint a hatalmi állam alapvető eszközeire – nézve kiemelten igaznak tekinthető. Az új és a régi fegyveres testületek egyaránt dicstelen időszakokat éltek át ebben a korszakban, hiszen a hatalmi állam és a hatalomkoncentráció ezek nélkül nem lett volna megvalósítható. Igaz ugyan, hogy az államszocialista időszak a teljes államapparátust politizálta és eszközként használta, mégis a fegyverek ereje az, ami a legmélyebb sebeket ejtette a nemzet történeti tudatán. 1989-ben aztán ez a hatás ki is ütközött, amikor a fegyveres védelem új alkotmányos alapvonalainak meghatározását mélyen áthatották a történelmi indulatok és a politikai félelmek.

A korunk fegyveres ereje felett gyakorolt demokratikus, jogállami kontroll alapvonalai a rendszerváltozással kerültek kialakításra, amikor a fegyveres szervezetben a kibontakozó új hatalmi rendszer a restauráció rémét látta, s egy jelentős korlátozások alá veendő intézményrendszert azonosított,⁹ miközben bizonyos tradíciók megújítására is törekvések

⁷ Bővebben lásd: Forró János: A magyar rendvédelem 1867-1968. In: Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 60-77.o., Parádi József: Kontinuitás és újrakezdés a XIX-XX. századi magyar rendvédelemben. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 99-110. o., Parádi József: Rendvédelem-karhatalom 1867-1945. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 111-123. o., Parádi József: A polgári magyar állam rendőrségei 1867-1945. In Rendvédelem-történeti Füzetek 2011/23. szám 124-143. o., Szentgyörgyvári Tamás: Az útlevevény és a határőrizet a jogi szabályozás tükrében, különös tekintettel a nagy háború időszakára. In Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2014/2. szám 109-136. o. Szentgyörgyvári Tamás: A magyar királyság határvédelmi rendszerének kiépítése: 16-18. század. In: Kálmán János (szerk.): Quot capita tot sententiae, a Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete 2013. Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013. 175-189. o., Farkas Ádám: Adalékok egy rendszerváltást követő politikai gesztus megítéléséhez. In: Szoboszlai-Kiss Katalin, Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013. pp. 148-161.), vagy épp az idegenrendészet témaköreit is. (Lásd: Szentgyörgyvári Tamás: A hazai idegenrendészeti jog vizsgálata a 20. század első évtizedeiben, különös tekintettel a hatósági szervezet bemutatására. Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2015.)

⁸ „A modern államot szociológiailag végső soron csak azzal a sajátos eszközzel definiálhatjuk, mely minden politikai szervezet jellemzője: a fizikai erőszakkal. [...] Az erőszak természetesen nem az állam szokásos vagy egyetlen eszköze - erről szó sincs -, hanem igenis a rá jellemző specifikus eszköz. Éppen ma különösen bensőséges az államnak az erőszakhoz fűződő viszonya. A múltban a nemzetségtől kezdve a legkülönbözőbb szervezetek tekintettek teljesen normális eszköznek a fizikai erőszakot. Ma viszont azt kell mondanunk, hogy az állam az az emberi közösség, amely egy bizonyos területen belül – ez a »terület« hozzátartozik az ismertetőjegyhez – a legitim fizikai erőszak monopóliumára (sikerrel) tart igényt. A jelenkor sajátossága ugyanis az, hogy bármely más szervezetnek vagy személynek a fizikai erőszakhoz való jogát csak annyiban ismerik el, amennyiben az állam a maga részéről engedélyezi alkalmazását: az állam számít az erőszakhoz való »jog« egyedüli forrásának.” Max Weber: A politika mint hivatás. In Max Weber: Tanulmányok. Budapest: Osiris Kiadó, 1998. 156-157. o.

⁹ Erről mondta azt Prof. Dr. Kukorelli István Dr. Till Szabolcs ezredes úr „A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig” című doktori értekezésének munkahelyi vitáján, hogy

voltak a fegyveres védelem terén, amelyeket azonban nem követett a rendszerváltozási időszak félelmeinek elmúlása óta egészen napjainkig egy teljes szemléleti reform a védelmi szféra vonatkozásában. Ez pedig nem csak elvi okokból jelent hatalmas megkésettiséget, hanem a kialakult történelmi szituáció sajátossága miatt is.

A fegyveres védelem fejlesztése és szabályozása kapcsán ugyanis meg kell kondítani a vészharangokat, hiszen a felhalmozott mulasztások orvoslása tovább már nem halogatható, mivel egy olyan – feltehetően új hatalmi rendhez vezető átmeneti – korszakban élünk, amelyben egy Magyarországgal határos államban klasszikus fegyveres konfliktus és vele Európa peremén egy új hidegháborús Kelet-Nyugat ellentét, a déli határon jelentős migráns kihívás, valamint világszerte – és utóbb Európában is – élénkülő nemzetközi terrorizmus fenyegeti a Nyugati világot. Azt a békét és biztonságot veszélyeztetik ezek a kihívások, ami a valóságban csak rövid ideig tartott a Szovjetunió összeomlása miatt – tévesen – történelmileg párját ritkító békekorszakkal, s amelyet már az 1990-es évek végére jelentős megrázkódtatások foszlattak szét, amit azonban nem követett a védekezés szemléleti és képességfejlesztő megújítása, vagy legalább a rendszerváltozásokkal járó leépítések enyhítése. Ebben a korszakban és ezen történelmileg is jelentős biztonsági fenyegetések erőterében úgy vélem elsődleges igény ezért, hogy áttekintsük a korábbi polgári modell sajátosságait, elemezzük az 1989 óta kialakított rendszert, s ezen tapasztalatok talaján javaslatokat fogalmazzunk és vitassunk meg, közös nevezőként azt az igényt támasztva, amit tanulmányom címeiként választottam: Szemléletváltást védelmi aspektusban!

1. A haderő rendeltetésének és kontrolljának 1867 és 1944 közti első magyar polgári modellje, kitekintéssel az 1848-1849-es előzményekre

A polgári államrendszer kialakításának már az 1848-1849-es kísérlete során egyértelműen kirajzolódott az a tény, hogy az állam fegyveres védelme kiemelt jelentőségű a polgári berendezkedés kialakításában is. Igaz a szabadságharc leverése miatt az ekkor eszközölt változások nem tekinthetők hosszú életűnek, azonban azok üzenete, tendenciái mégis úgy vélem iránymutatásul szolgálhatnak úgy az 1867-et követő időszak értékeléséhez, mint napjaink szabályozási rendszerének elemzéséhez, valamint a jövő formálásához, melyben szükségyszerűen jelentősége kell, hogy legyen a korábbi történelmi tradícióknak.

Már a tizenkét pont tartalmazott olyan kitétel, amely persze elsődlegesen egy társadalmi, politikai igényt fogalmazott meg, tartalmában azonban előre vetítette az állam fegyveres védelmi rendszerével¹⁰ kapcsolatos fundamentális szabályok egy-némelyikét, valamint azt a tényt, hogy a polgári államiság, mint fejlettségi szint együtt jár azzal, hogy a

„Visszaemlékezve a háromszögletű Nemzeti Kerekasztal tárgyalásaira, igenis ki kell mondanunk, hogy a fegyveres erő tekintetében ott és akkor az operativitás számunkra nem bírt jelentőséggel a hatalommegosztás és az alkotmányos korlátozás követelményei mellett.”

¹⁰ Kutatásaim során munkafogalomként használom az állam fegyveres védelmi rendszerének terminusát attól a korszaktól kezdődően, amikor már nem a klasszikus hadsereg – vagyis fegyveres erő – monopolhelyzete érződik az állam erőszak alkalmazásának szervezeti aspektusában. Ennek oka az, hogy szükségesnek látom egy egyesítő fogalom használatát, amely összefoglalóan rendszerbe szedi – szakirányú, vagy funkcionális elkülönítés nélkül – az érintett szerveket, méghozzá azt a meggyőződést tükrözve, hogy az állam legitim fizikai erőszak monopóliuma egy és egységes, annak szervezeti differenciálása csupán a modern állam munkaszervezésére és a tevékenységi formák sajátos képzési, felszerelési, eljárási igényeire vezethető vissza, célja és jogosultsági végpontja azonban egységes, azonos. Az állam fegyveres védelmének rendszere felfogható a legitim fizikai erőszak intézményesített monopóliumának szisztematikus vázrajzáként is, amelyből nem csak a konkrét szervezetek – vagyis az egyes katonai karakterű szervek – hanem azok funkció, egymáshoz való viszonya, egymásra-utaltsága, irányítási-vezetési specialitásai, valamint ezekből következően eljárásbeli, személyi, szakmai sajátosságai is kiolvashatók. Ezt megrajzolhatjuk a historikus fejlődés eredményeként, vagyis történeti sémával, vagy az államon belüli képességek és rendeltetés szerinti funkcionális sémával, annak függvényében, hogy melyik – egymást kiegészítő – metódust indokolja az adott vizsgálat.

fegyveres erő túlsúlya, szinte monopol helyzete helyett az állami erőszak alkalmazásban egyfajta szervezeti differenciálódás menjen végbe, amelynek eredményeként létrejöhet az állam fegyveres védelmi rendszere. Amikor a forradalmi Pest-Buda az 5. pontban Nemzeti Őrsereget követel, akkor egyértelműen annak ad hangot, hogy az osztrák zsoldárok helyett egy olyan nemzeti területi fegyveres testület létrehozását kívánja, amely a közrend és közbiztonság garantálására hivatott a magyar polgári hatóságokkal együttműködésben, még hozzá – a megnevezésnek is jelentőséget tulajdonítva – katonai karakterű szervként.¹¹ Ezt az igényt, mint tudjuk a nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk ki is elégítette.

A *nemzeti őrseregről* szóló 1848. évi XXII. törvénycikkkel tehát a honvédsereg mellett kiemelt jelentőségű kérdéssé vált a fegyveres védelem helyi szervezése is, ami egyben előrevetítette az *általános védkötelezettség* intézményét – mint állampolgári kötelezettséget –, amikor úgy fogalmazott, hogy a meghatározott jövedelemmel rendelkező honlakosok „*húsz éves koruktól ötven éves korukig [...] a nemzetőrsébe beirandók, és fegyveres szolgálatot tenni tartoznak.*”¹²

Persze 1848-1849 szabályozása az intenzív hadművelleti tevékenység miatt töredékesnek mondható, mégis kiemelendő, hogy számos törekvés volt a katonai szabályrendszer fejlesztésére.¹³ Ezen szabályozáson természetesen a katonai elit előképzettségére figyelemmel jelentős mértékben jelentek meg az osztrák hadszervezési minták, azonban azok ötvöződtek a nemzeti tradíciókkal és a reformkor politikai irányultságának jogi artikulációjával. Kiemelendő, hogy a döntéshozók nem csak a szolgálati szabályzat jellegű rendtartásokra, de a fegyszabályokra, az oktatási, gyakorlati, kiképzési szabályokra is jelentős figyelmet fordítottak, valamint már valóban fegyveres védelmi rendszerben és nem egységes fegyveres erő generálásában gondolkodtak.

A rendszer hadszervezeti alapját egyértelműen a honvédsereg adta, amely mellett azonban már a kezdetektől ott volt „*a személyes és vagyonbátorság, a közcsend és belbéke biztosítása*” érdekében a nemzeti őrsereg helyi ereje, amelyet a vonatkozó törvény 13. §-a egyértelműen elhatárolt a magyar rendes katonaságtól. A jogalkotó ebben a rendszerben a klasszikus katonai védelem feladatát a honvédsereghez telepítette, míg a nemzeti őrsereg alapvetően rendőri intézkedésekre volt hivatott. Ahogy a törvény fogalmaz: „*Midőn a közcsend és béke rendkívüli zavarodásának sem jelenségei nem mutatkoznak, sem pedig attól tartani ok nincs, hogy a közcsend és béke valamely erőszakos kitörések által felháboríthatik, a nemzeti őrsereg szolgálata egyedül a szükséges rendőrségi intézkedések fentartására szorítkozik.*”¹⁴ Emellett azonban a törvény a rendkívüli esetekre is tartalmazott szabályozást, mikor rögzítette, hogy „*E törvény végrehajtását, ha a helybeli körülmények, rendkívüli okoknál fogva, megkívánják, a ministerium az illető törvényhatóság tudósításának nyomán felfüggesztheti.*”¹⁵ Ez egyrészt egyértelműen érintette a szolgálatra rendelt erők sorozhatóságát, másrészt utat nyitott afelé, hogy ahol a hadművelleti érdek megkívánja, ott kizárólag a honvéd sereg erői tevékenykedjenek. Mindezek mellett pedig rögzíteni kell a rendezettség és rendszerszerű törekvések szempontjából, hogy a törvény záró rendelkezése a nemzetőrség egészét a

¹¹ Kutatásaim során a fegyveres erő, rendvédelmi erő, fegyveres testület fogalmak közti zavarokat és polémiákat elkerülendő a katonai karakterű szervek munkafogalmát alkalmazom egyesítő fogalomként. Katonai karakterű szervek alatt az állam legitim fizikai erőszak monopóliumának érvényesítésére törvényileg feljogosított, – fő szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jelleggel működő testületeket értem.

¹² A nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk 1. §-a. CJH

¹³ Lásd: Öry Gábor A magyar katonai igazságszolgáltatás szervezete és működése 1848-1849-ben. In: *Hadtörténelmi közlemények*, 1998/1. szám. 77-113. o. Lásd továbbá: A katonai kötelesegekről, a háborúról és az ütközetről. In: Kocsis Bernát (szerk.): *Válogatás a magyar hadügy írásából*. Budapest: Zrínyi Katonai Kiadó, 1986. 459-485. o.

¹⁴ A nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk 18. §-a. CJH

¹⁵ A nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk 29. §-a. CJH

minisztérium hatáskörébe utalta,¹⁶ ami a szabályozás szempontjából kiemelt fontosságú, hiszen ez esetben helyben szervezett, de nem vegytisztán „önkormányzati” jellegű erőről beszélünk, hanem a honvédsereg tevékenységét kiegészítő, rendészeti célú, területileg létesített és központilag irányított, de katonailag szervezett, hierarchikus örtestületről.

Kiegészítésként talán érdemes figyelembe venni azt is, hogy szervezetileg a nemzeti őrsereg és a honvédsereg közti átmenetként jelent meg az erdélyi nemzeti fegyveres erő, amelyet az 1848. évi III. erdélyi törvénycikk hozott létre. Ez ugyanis, ahogy a törvénycikk 1. §-a rögzíti, a Nemzetőrséghez hasonlóan került létrehozásra,¹⁷ azonban abba a korábban határőrként speciális – társadalmilag is militarizált – katonai szolgálatot ellátó fegyverben álló székelyeket is azonnal katonáskodásra kötelezte, még hozzá a katonai fegyelem megtartásával, de polgári viszonyaikban polgári hatóságok alá helyezve.¹⁸ Ezzel tehát egy a Nemzetőrség mintáját követő, de karakterében jobban militarizált szervezet jött létre Erdélyben, amely a honvédseregbe való transzformálhatóságot is könnyebbé tette.

Az 1848-as követelések közül kiemelendő még a tizenkét pont 10. pontja, amely szerint: „A katonaság esküdjék meg az alkotmányra, magyar katonáinkat ne vigyék külföldre, a külföldieket vigyék el tőlünk.” Ez a követelés két okból bír kiemelt fontossággal. Egyrészt megfogalmazza a jogállamiság azon követelményét, hogy a katonákat esküjük ne egy hatalmi szereplőhöz – tudni illik az uralkodóhoz, vagy bármely más hatalmi ághoz –, hanem a magyar államrendszert meghatározó alkotmányhoz és ez által Magyarország törvényes rendjének megtartásához kösse. Ez a kritérium a hatalmi ágak jogállami megosztása szempontjából is fontos előzmény. Hasonló jelentőséggel bír azonban az a kitétel is, hogy magyar katonáinkat ne vigyék külföldre, a külföldieket vigyék el tőlünk. Ez ugyanis – túl azon a társadalmi igényen, hogy a sorozott magyar katonák ne hazájuktól és családjuktól több száz vagy ezer kilométerre teljesítsenek az osztrák császárnak szolgálatot, hanem idehaza a nemzetük védelmében – azt is megfogalmazza meglátásom szerint, hogy a magyar csapatok külföldi mozgása, valamint a külföldi erők magyarországi mozgatása újra a nemzeti döntéshozás kezébe kerüljön, ahogy ez ügyben a magyar törvényhozás jóval korábban is már többször törvénycikkeket alkotott. Ez utóbbi követelés ugyanis máig meghatározó alkotmányos jelentőségű szabályozási körre – a csapatmozgások kérdéskörére – mutat rá a polgári átalakulás egyik fundamentális igényeként.

Mindezek az igények és megoldások azonban a szabadságharc eleste után csak töredékesen és áttétesen kerülhettek be az 1867-től kialakításra kerülő polgári államrendszerbe, az akkori politikai alkuk és nemzetközi körülmények által meghatározott igények szerint transzformálva. Az azonban elvitathatatlan, hogy a Kiegyezés egyik alapvető – és a dualizmus egész időszakában kiújuló vitás – kérdése volt a hadszervezés, az állam fegyveres védelmi rendszerének témaköre.

Hogy mennyire központi kérdés volt a fegyveres – és különösen a katonai – védelem kérdése a Kiegyezés időszakában, azt maga a kiegyenlítési folyamat mutatja és annak számos

¹⁶ A nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikk 35. §-a. CJH

¹⁷ „1. § A közbátorság biztosítása végett Erdélyben is a lehető legrövidebb idő alatt alakíttassék Nemzeti Őrsereg, melynek egy része mozdítható állapotban fog tartatni és ez rendes zsoldot huzni.” A nemzeti fegyveres erőről szóló 1848. évi III. erdélyi törvénycikk 1. §-a. CJH

¹⁸ „3. § A jelenleg fegyvert viselő Székelyek jelen törvénycikk erejénél fogva Nemzetőröknek tekintetnek - ennek folytában

4. § A közöttök eddig fennállott törvénytelen katonáskodási viszonyok merőben eltöröltetnek és polgári, ugy családi, mint vagyoni viszonyaikat illető jogaikba vissza és a polgári törvényhatóság alá rendeltetnek s ettől függetlenek. Azonban

5. § A jelen sulyos körülmények között, mivel a hon kül- és belbátorsága mindenfelől fenyegettetik, mivel az ország minden lakosai közveszély fegyverrel megátlására kötelesek, azért a fegyvert viselő (effectiv standbeli) székelység mint Nemzetőr köteles katonai rendes fegyelem mellett katonáskodni, és a király és hon bizton számot is tart arra, hogy a hon védelme körüli kötelességgel egész készséggel és buzgósággal teljesítendi; önként értetik azonban, hogy ezen kötelezettsége jelen alakjában csakis a közelebbi közös hongyülésnek a honvédelem tárgyában teendő intézkedéseig tartand...” A nemzeti fegyveres erőről szóló 1848. évi III. erdélyi törvénycikk 3-5. §-a. CJH

állomása. Elsőként tartom kiemelendőnek azt a tény, hogy 1866. karácsony hó 28-án közzétett hadkiegészítésre vonatkozó császári rendelet majdhogynem megakasztotta a békülési folyamatot és az ellen a magyarok élesen felszólaltak. Ezt maga az uralkodó is rögzítette 1867. február 17-i, az alkotmány visszaállítása tárgyában kiadott királyi leiratában.¹⁹ Ugyanezen leirat bevezetése is híven tükrözi a fegyveres védelem fundamentális természetét, hiszen abban mintegy vezető okként jelölte meg az uralkodó az új védrendszer megállapítását és a magyarság azon felirati kérését, hogy azt alkotmányos úton velük egyetértésben törvényesen állapítsák meg.²⁰ Persze a fontosság ellenére az egyezés korántsem volt egyszerű,²¹ mivel azt egyrészt terhelték a bécsi katonai kamarilla és a magyar igények közti, másrészt pedig a magyarságon belüli ellentétek, melyek az önálló hadseregbe való törekvés körül összpontosultak, és amibe Bécs semmilyen körülmények között nem volt hajlandó belemenni.

Az új védrendszert tehát úgy kellett megalkotni, hogy az egyszerre jelentsen előrelépést a magyarságnak és elégítse ki Bécs birodalmi érdekeit a nemzetközi hatalmi erőterén kényszerében. Ehhez pedig a szükséges törvények megalkotása mellett mindkét fél részéről előremutató lépésekre volt szükség. Ezt példázta egyrészt a kormány 1867. február 25-i javaslata 48 000 újonc kiállításáról majd a miniszteri javaslat ennek teljesítéséről,²² valamint királyi leirata a magyar nemes testőrség visszaállításáról.²³

Nem maradhat említés nélkül az sem, hogy a kiegyezési törvények között is kiemelt kérdésként jelenik meg a magyar ezredek kiegészítésére szükségelt újonczok megajánlásáról szóló 1867. évi IX. törvénycikk, az önálló magyar hadsereg elvetése jegyében az 1867. évi XI. törvénycikk, miszerint a nemzetőrösről szóló 1847/8. évi XXII. tc. felfüggesztetik.²⁴ Ezeket követően a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk (a továbbiakban: közösügyi törvény) rögzítette a hadügyek feletti hatalommegosztás fő szabályait, melyben az uralkodónak rendkívül széles jogköröket tartott fenn, s a parlamentnek ezekkel szemben biztosított kontroll-jogosítványokat.

A közösügyi törvény 11. §-a szerint „Ő Felségének a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán mindaz, a mi az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének, egységes vezérletére,²⁵

¹⁹ „Összes népeink biztonsága iránti atyai gondoskodás vezérelt tehát, midőn múlt évi karácsony hó 28-án közzétett rendeletünkben a hadkiegészítést oly módon czéloztuk fogamatba vétetni, mely az eddig fennállott rendszerből az átmenet könnyíteni, s a megállapítandó új rendszer életbeléptetését előkészíteni képes legyen.” írta az uralkodó. Királyi leirat az országgyűléshez, 1867. febr. 17-ről az alkotmány visszaállítása tárgyában. Magyarországi Törvények és Rendeletek Tára (a továbbiakban: MRT)

²⁰ „Az országosan egybegyűlt főrendek és képviselő f. évi boldogasszony hó 17-én kelt legalázatosabb feliratukban foglalt azon kérését, hogy a védrendszer törvényhozói befolyásukkal állapíttassék meg, annál szivesebben teljesítjük, minthogy az e részbeni javaslatot már múlt évi karácsony hó 28-án hadügyminiszterünkhöz bocsátott kéziratunkkal alkotmányoszerű tárgyalásra utaltuk...” Királyi leirat az országgyűléshez, 1867. febr. 17-ről az alkotmány visszaállítása tárgyában. MRT

²¹ Lásd: Papp Tibor: Az Osztrák-Magyar Monarchia első védtörvény-tervezetét tárgyaló konferencia jegyzőkönyve. In Hadtörténelmi Közlemények 1968/4. szám, 703-7024. o.

²² Lásd: A ministerium határozati javaslata 1867. febr. 25-ről, 48,000 újoncz kiállítás tárgyában, valamint Miniszteri előterjesztés 1867. márcz. 30-áról, a már megajánlott 48,000 újoncz felajánlásának s kiállításának feltételeire s módjára nézve. MRT

²³ Lásd: Királyi leirat 1867. ápr. 21-ről, a magy. k. nemes testőrség visszaállítása tárgyában. MRT

²⁴ Ennek hatályon kívül helyezését a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk 32. §-a mondta ki nem sokkal később.

²⁵ „A vezérlet joga minden esetre magában foglalja a király azon jogát, hogy maga állhat a véderő élére vagy a hadvezért, nemkülönben a véderő parancsnokait és tisztjeit nemcsak kinevezi, hanem azoknak parancsokat is adhat. – Továbbá ide tartozik a véderő miképeni alkalmazása, mozgósítása, a békelétszám felemelésének elrendelése.” Ferdinandy Gejza i.m. [1895] 281.

vezényletére²⁶ és belső szervezetére²⁷ vonatkozik. Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el.”²⁸ Ezekről Ferdinandy Gejza azt mondja, hogy általuk a törvényhozás „a tulajdonképpeni hadügyek intézését az úgynevezett hadseregre, vagyis az Ausztriával közös hadseregre nézve a királyra ruházza...”²⁹ Ez azért emelendő ki, mert az uralkodói jogosítványok a Magyar Királyi Honvédség felett is érvényre jutottak, de azokban az uralkodó a politikailag felelős honvédelmi miniszterhez, vagy kormányhoz, bizonyos esetekben pedig a magyar országgyűlés jóváhagyásához volt kötve, ami a parlamentáris hatalom-megosztás követelményeiből fakadt.

A közösügyi törvény az uralkodói jogosítványok után a törvényhozás jogait rögzítette. Eszerint (1) a magyar hadseregnek időnkénti kiegészítését, (2) az újonc-megajánlás jogát, (3) a megajánlás föltételeinek és a szolgálati időnek meghatározását, (4) a katonaság elhelyezését, élelmezését illető intézkedéseket az ország magának tartotta fenn.³⁰ Emellett a védelmi rendszer Magyarországot érintő megállapítása vagy átalakítása csak a magyar törvényhozás beleegyezésével történhetett, még hozzá az osztrák és a magyar kormány közti egyeztetést követően az osztrák törvényhozással azonos szövegezésben.³¹

Mindezekből a fegyveres erő feletti hatalommegosztás tekintetében az látható, hogy a végrehajtó hatalmat miniszterei útján gyakorló uralkodó rendkívül széles jogosítványokkal rendelkezett, melyek a parlamenti jogosítványok miatt „csak” a védrendszer átfogó átalakítására, valamint a költségvetési és humánerőforrás fedezet módosítására nem terjedtek ki, amelyek azonban a hadügy tekintetében az eldöntendő kérdések gerincét adják. A végrehajtó hatalom illetően – a haderőhöz kötődő, de afeletti³² – túlsúlyát pedig csak fokozza, hogy az uralkodó, mint legfelsőbb hadúr, vagyis – mondjuk úgy – mint a parancsnokok parancsnoka bármely katonai büntető ügyben adott esetben dönthetett az eljárás megindításáról a *ius gladii*

²⁶ „A vezénylet joga magában foglalja a hadsereg és a honvédség belső igazgatásának egész körét, a szolgálati viszonyok és alkalmazások megállapítását, a véderő harcalképességére szolgáló rendelkezéseket, jelesen a kiképzés, fegyelem, felfegyverezés és felszerelésre vonatkozó intézkedések megtételét, az erre vonatkozó szabályzatoknak és utasításoknak kiadását, a tisztii képesítettség fokának megállapítását, az előléptetési viszonyok szabályozását, szóval mindazt, a mi a vezetés sikerét biztosítja.” Ferdinandy Gejza i.m. [1895] 281-282.

²⁷ „A belső szervezet felségjogához tartoznak: a seregszervezet megállapítása, jelesen a fegyvernemeknek s ezek számarányának, a csapatok számerejének és számának meghatározása, seregintézetek és hadi intézetek felállítása, szervezése.” Ferdinandy Gejza i.m. [1895] 282.

²⁸ A magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk 11. §.

²⁹ Ferdinandy Gejza i.m. [1895] 280.

³⁰ A magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk 12. §.

³¹ A magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk 13. §.

³² Ezt Kmety Károly úgy fogalmazta meg, hogy „A közös hadsereg és honvédség vezérletének, vezényletének és belső ügyei igazgatásának legfőbb hatóságát a királyi felség személyesen gyakorolja, mint legfőbb hadúr. A hadúri jog vagy hatalom az alkotmányos magyar királyi hatalom része, közjogilag azonos e hatalom egyéb nyilvánulásaival. A hadúri hatóság nem avatja specialiter katonai jellegűvé a királyi méltóságot, nem is kapcsolja azt szorosabban az állami organizmus egyik részét képező hadiszervezethez, hadsereg, vagy honvédséghez. Ezért a legfőbb hadurat a katonai jellegű hatóságokhoz épp úgy nem sorozhatjuk, mint a hadügynek alkotmányos vezetésére, intézésre hivatott ministereket, a közös hadügyi és m. kir. honvédelmi ministert sem.” Lásd: Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest: Politzer-féle könyvkiadó-vállalat kiadása, 1907.

et aggratiandival,³³ melyet még az 1912. évi katonai bűnvádi perrendtartások³⁴ is fenntartottak, és amelyet tradicionális elemként még a két világháború között is megillették előbb a nemzeti hadsereg fővezérét,³⁵ majd az államfőt.³⁶

A politikai kompromisszumot és a közjogi kereteket megadó kölcsönös lépéseket, és az alapvető hatalmi jogosítványok megosztását követően tehát a törvényi szabályozás kompromisszumos kialakítására született megoldásként az a séma, amely törvényesítette a közös hadsereg, a honvédség és a népfelkelés intézményit, s utóbbi kettőt a közös haderő kiegészítő részeként határozta meg. A védrendszeri törvények tehát egy új szisztémát hoztak létre, melyben az Osztrák-Magyar Monarchia fegyveres védelmének alapját a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk, a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk, valamint a népfelkelésről szóló 1868. évi XLII. törvénycikk határozta meg.

Ezek a klasszikus fegyveres erőkről rendelkeztek, azonban azok hatáskörét nem választották el szigorúan a belrend fenntartásától. A véderőről szóló törvény úgy fogalmaz, hogy „A hadsereg és hadi tengerészet hivatása Ő Felsége összes birodalma mindkét állama területének külellenségek elleni megvédése és a belrend és biztosság fentartása. [...] A honvédség háború idején a hadsereg támogatására és a belvédelemre, béke idején pedig kivételesen a belrend és biztosság fentartására is van hivatva. [...] A népfelkelés háború idején a védelmi erőnek végső megfeszítése, a hadsereg és honvédség támogatására, az ellenség behatolásának megakadályozása, vagy az országba már benyomult ellenség leküzdése végett.”³⁷ Ezt a rendeltetést a honvédségről, valamint a népfelkelésről szóló törvények is megerősítették.

Mai szemünkkel nézve – a rossz megszokások és a huszadik század dicstelenségei miatt – meglepőnek tűnhet a belrend fenntartásának szerepeltetése a fegyveres erők alaprendeltetésében. Erre több egyértelmű magyarázat is létezik. Egyrészt ekkor még Magyarországon nem létezett országosan szervezett rendőri erő, sőt a neoabszolútizmus önkényét fenntartó osztrák csendőrség – zsandárság – is feloszlásra került.³⁸ Másrészt az ország területét, népességének létszámát és összetételét, valamint a korszak biztonsági kihívásait – köztük mások mellett a határok védelmét, a migrációs kérdéseket, valamint a munkásmozgalmi irányzatok megerősödését – is figyelembe véve, a jogalkotó egyértelműen amellelt foglalt állást, hogy speciális szabályozás mellett, de meg kell tartani annak a lehetőségét, hogy a fenyegető veszélyek elhárítására az állami erőszak szerveket a legszélesebb

³³ E tekintetben a hazánkban használt, de be nem cikkelyezett osztrák katonai bűnvádi perrendtartás amellelt, hogy a honvédség tekintetében a bírói felsőbbbségi jogot a honvédség főparancsnokának tartja fenn, a következőket jegyzi le: „Bírói felsőbbbségi jogot gyakorolnak azon katonai parancsnokok, kiket a büntetés és megkegyelmezés joga vagy már a törvény szerint állásuknál fogva, vagy átruházott hatáskörben megillet. A büntető és megkegyelmezési jog magában foglalja a büntető törvények áthágói üldözésének, befoglalásának, kihallgatásának és fölöttük ítélethozatalnak elrendelésére, a hozott ítéleteknek, végzéseknél és határozatoknak, felsőbb bíróságok részére fenn nem tartott esetekben megerősítésére, kihirdetésére és végrehajtására, végre az ítéletek (végzések) enyhítésére vagy az elítélteknek teljesen is megkegyelmezésére való hatalmat, amennyiben ezen megkegyelmezési jog a szabályok szerint korlátozva nincs” A katonai bűnperrendtartás fordítása. 38-39. §. Budapest: Légrády Testvérek, 1885. 2.

³⁴ Lásd: a közös hadsereg katonai bűnvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXII. törvénycikk 3. §-át, valamint a honvédség katonai bűnvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk 3. §-át.

³⁵ Lásd: A honvédelmi miniszter 13364/eln. 13. (12.) 1920. számú Kőrendelete A magyar nemzeti hadsereg fővezérét megilletett illetékes parancsnoki jogokról való intézkedés tárgyában.

³⁶ „A végrehajtó hatalmat a kormányzó kizárólag a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja. Minden rendelkezése és intézkedése, ideértve a fegyveres erőre vonatkozó rendelkezéseit is, csak úgy érvényes, ha az illetékes felelős miniszter ellenjegyzésével van ellátva. Ez azonban nem érinti a kormányzónak a hadügy körébe tartozó azon alkotmányos jogait, amelyek a nemzeti hadsereg vezérletére, vezényletére és belszervezetere vonatkozólag őt megilletik.” Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk 13. §.

³⁷ A véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk 7-9. §-a. CJH

³⁸ Lásd: Királyi rendelet 1867. márcz. 23-ról, a csendőrség megszüntetése tárgyában. MRT

körben, a hatékonyság maximalizálásával használhassák fel, megelőzendő a kivételes intézkedések – vagy ahogy akkor hívták, az ostromállapot – bevezetésének szükségessé válását.³⁹

A fegyveres erők belföldi használatának módozata az úgynevezett katonai karhatalom volt, melynek szabályozása terén garanciaként érvényesült, hogy annak rendezése nem kizárólag a honvédelemért felelős miniszterhez került, hanem részint az igazságügyért, részint a belügyekért felelős miniszterhez telepített jogkörként jelentek meg. Ennek oka nem csak a kormányzati szereplők körében megjelenő kölcsönös kontroll, hanem a katonai karhatalom alkalmazásának felfogásrendje is adta. Katonai karhatalom alkalmazására ugyanis alapvetően a törvényhatóságok – vagyis a kormányzat alárendeltségébe nem tartozó, önkormányzati jellegű helyi hatalom – kérelmére volt lehetőség az érintett miniszterek által szabályozott keretek között. Sokat mondó az a tény, hogy a katonai karhatalom kérdését a kormányzat már az új védtörvények elfogadása előtt, rendeleti szinten szabályozta.⁴⁰ Ez úgy Bécs és Magyarország, mint a kormányzat és a helyi hatalom között egyfajta viszonylagos bizalomról árulkodik, hiszen ezzel lényegében a helyreállított magyar alkotmányos rendszerben úgy nyitottak lehetőséget a fegyveres erők belföldi bevetésére, hogy azok felett a főbb irányítási jogosítványokat még mindig az az uralkodó gyakorolta, aki levezényelte a forradalom és szabadságharc leverését, majd a megtorlásokat és a neoabszolutizmus kiépítését. Persze ehhez a bizalomhoz szükség volt a már részben ismerttetett hatalommegosztási szabályokra épp úgy, mint azok további részletszabályaira.⁴¹

A speciális szabályokhoz hasonlóan erősítették a parlamentáris hatalommegosztás rendszerét azok a törvények, amelyek a politikailag felelős minisztériumhoz kötötték a király egyes jogainak gyakorlását számos más tárgykör mellett a hadügy vonatkozásában is. Ezekről szintén Kmety Károly jegyzi le, hogy „... az 1886: XX. és 1890: V. t.-cz. értelmében a népfölkelésnek és honvédségnek az ország területén kívüli alkalmazásához – ha az országgyűlés nincs együtt – az összminisztérium beleegyezése kell, az 1891: VIII. t.-cz. szerint a bosnyák csapatok Ó Felsege rendeletére a minisztérium beleegyezésével hozhatók magyar területre; szaporításukhoz is a ministerium beleegyezése szükséges...”⁴² Igaz ugyan, hogy az uralkodóhoz kötött kormányzat e tekintetben rugalmas kontroll volt, mégis kiemелendő, hiszen a hadügyi kérdésekben a magyar országgyűlés – a kormányzati többség ellenére is – többször szembement az uralkodói akarattal. Ez több esetben úgy nyilvánult meg, hogy a kettős kötöttségben lévő kormányzat végül visszavonta egyes javaslatait,⁴³ amelyek benyújtását az uralkodó szorgalmazta.

A királyi hatalom korlátozására hivatott rendelkezések mellett a véderőről szóló törvények már 1868-tól figyelmet fordítottak a fegyveres erő feletti hatalom felelősségi kérdéseire, valamint az országgyűlés kontroll-lehetőségeire is, amikor a Magyar Királyi Honvédség kérdéseiben a politikai felelősséget a honvédelmi miniszterhez kötötték, akinek működése egyúttal érvényességi kelléke is volt a Honvédség feletti érdemi döntéseknek.

³⁹ Érdemes ehelyütt megjegyezni, hogy ekkor még Magyarországon az ostromállapotnak nem volt törvényi szabályozása sem a büntetőjog, sem a tág értelemben vett közjog terén. Ezt maga Deák Ferenc is szövé tette a katonai bíróságok hatásköréről szóló törvényjavaslat országgyűlési vitájában. (Lásd: Farkas Ádám IAS). A tárgykör törvényi szabályozása azonban csak 1912-re született meg a kivételes hatalom szabályozásával. (Lásd: A háború idejére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk. CJH)

⁴⁰ Lásd: A m. k. igazságügyminisztériumnak 1867. jun. 22. kelt rendelete, a katonai karhatalomnak végrehajtásoknál igénybe vétele tárgyában, valamint A m. k. belügyminiszternek 1867. jun 26-án kelt, minden megyei, kerületi, vidéki kormányzóhoz és szabad kir. városok polgármestereihez intézett utasítása, a katonai karhatalomnak használatát és a katonai hatóságokkal jó viszony fenntartását illetőleg. MRT

⁴¹ Lásd: Szolgálati Szabályzat a Magyar Kir. Honvédség számára: XI. Fejezet – A közrend és biztonság fentartása. Budapest: Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társulat, 1875. 225-234. o.

⁴² Kmety Károly im. 20.

⁴³ Példaként lásd: Farkas Ádám: A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. In Iustum Aequum Salutare 2014/4. szám 101-111.

A véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk a honvédség fölötti rendelkezés körében kikötötte, hogy „a honvédség a honvédségi törvény értelmében, béke idején közigazgatási tekintetben a honvédelmi miniszternek, katonai ügyekben pedig a honvédség főparancsnokának van alárendelve. Ellenben háboru idején közigazgatási tekintetben ugyancsak a honvédelmi miniszter, katonai ügyekben pedig a király által kinevezett hadvezér alatt áll.,⁴⁴ Ez annál inkább fontos volt, mivel bár a katonai döntések meghozhatók voltak a miniszter befolyása nélkül, de aligha képzelhető el azok előkészítése, fogantatva vétele és háttérének megteremtése a hadügyi közigazgatás hiányában, amelyre nézve már a miniszter döntési jogköre – és vele politikai felelőssége – állt fenn. Ez a szabályozás 1889-re annyiban változott, amennyiben a törvény szélesítette a honvédelmi miniszter hatáskörét, hiszen kimondta: „A honvédség minden ügyei a honvédelmi miniszter hatáskörébe tartoznak. A közelebbi határozatok a honvédségi törvényben foglaltatnak. Háboru idején az összes honvédség katonai tekintetben az Ő Felsége a király által kinevezett hadvezér alatt áll.,⁴⁵ E tekintetben látható, hogy a húsz esztendő politikai harcainak eredményeként a törvényalkotás kimondta, hogy a Magyar Királyi Honvédség alapvetően a honvédelmi miniszter hatáskörébe tartozik, s az uralkodó közvetlen befolyását garantáló hadvezetést csak arra az időszakra tartotta fenn, amikor a honvédség egyébként is a közös haderő kiegészítése, nevezetesen a háború időszakára. A törvény egyébként ugyanezt mondta ki a népfölkelésről is.

1912-re a szabályozás annyiban változott, amennyiben már egyértelművé vált, hogy azokat nem a véderő törvényben szükséges részletezni, hanem a honvédségről szóló különálló törvényben, amely lényegében speciális szabályként határozza meg a Magyar Királyi Honvédség közjogi helyzetét és sajátosságait a közös haderőhöz mérten. Ennek folyamán ekkor már a honvédségről szóló 1912. évi XXXI. törvénycikk mondta ki, hogy „A honvédség kivételesen a magyar szent korona országain kívül is alkalmazható, de ehhez mindannyiszor az országgyűlés hozzájárulása szükséges. Csak az országgyűlés együtt nem létében, s ha a halasztásból veszély származhatnék, rendelheti el Ő Felsége, a magyar ősszminisztérium felelőssége s az országgyűlésnek, annak legközelebbi összejövetelekor azonnal kikérendő utólagos jóváhagyása mellett, a honvédség alkalmazását a magyar szent korona országain kívül is.”⁴⁶ Ebben a rendelkezésben az országgyűlés általi döntést határozta meg főszabályként a jogalkotó, amihez képest az ősszminisztérium felelőssége mellett meghozott halaszthatatlan döntésre csak akkor kerülhetett sor, amikor az országgyűlés épp nem volt együtt.

A honvédség ügyei tekintetében a honvédtörvény kimondta – a korábbi tradíciókat követve –, hogy „a honvédség minden ügye a honvédelmi miniszter hatáskörébe tartozik.”⁴⁷ A katonai vezetés és felügyelet tekintetében azonban pontosításra kerültek a jogkörök, s a korábbi szabályozás *expressis verbis* is megfogalmazásra került azzal, hogy „A tisztán katonai vezetés és felügyelet végett Ő Felsége a honvédelmi miniszter meghallgatása után, a honvédség főparancsnokául egy magasabb rendfokozatu tábornokot nevez ki.

A honvédség főparancsnokát azonban a jogalkotó nem tette teljesen közvetlenné az uralkodóval. A törvény ugyanis kimondta, hogy a főparancsnok a hatáskörébe vágó minden jelentős kérdéstről köteles a minisztert tájékoztatni, ahogy azt is, hogy a miniszteri rendeletek végrehajtásáról köteles jelentést tenni. Ezek közül az előbbi fontossága emelendő ki, hiszen azzal a jogalkotó a folyamatos tájékoztatás mellett megadta a magyar kormánynak azt a lehetőséget, hogy ellentétek esetén kormányzati politikai, vagy ha az nem elég, országgyűlési úton próbáljon érvényt szerezni politikai akaratának. Ezzel az országgyűlés jogkörei is

⁴⁴ 1868. évi XL. törvénycikk a véderőről, 49. §.

⁴⁵ 1889. évi VI. törvénycikk a véderőről, 57. §.

⁴⁶ 1912. évi XXXI. törvénycikk a honvédségről, 2. §

⁴⁷ 1912. évi XXXI. törvénycikk a honvédségről, 13. §

áttételesen erősödtek, hiszen a honvédelmi miniszter az országgyűlés felé tartozott felelősséggel.

Ezen felelősségi rendszer fejlődése és cizellálódása mellett érdemes azonban megjegyezni, hogy a haderő rendeltetése és a felette gyakorolt kontroll rendszere jelentős változásokon nem esett át. Annak ellenére, hogy időközben megerősítésre került a főváros és nagyobb városok államrendőrsége, létrejött az országosan szervezett csendőrség, majd megszületett a határszéli rendőrség és a képviselőházi őrség is, a korszakban mindvégig fennmaradt a véderőről szóló törvény és a honvédségről szóló törvény szerinti – a belrend fenntartására is kiterjedő – rendeltetése a fegyveres erőnek. A honvédségről szóló 1890. évi V. és 1912. évi XXXI. törvénycikk e rendeltetés meghatározást első szakaszaiban mindvégig fenntartotta.

Az első világhégés után az alkotmányosság helyreállítását követően ez a séma jelentősen nem változott, azzal a különbséggel, hogy a végrehajtó hatalom csúcsán megjelenő államfő, már nem a bécsi körök által meghatározott közös uralkodó, hanem a kormányzó volt. Időközben a magyar állam fegyveres védelmi rendszere még tovább fejlődött, hiszen tovább erősödött az államrendőrség és a csendőrség szervezete, valamint a korábbi szervek mellett a folyamőrség⁴⁸ és a vámőrség⁴⁹ is önállósításra, illetve újraszabályozásra került. Az ország területe és a békediktátum miatt a Magyar Királyi Honvédség létszáma is kíméletlen megcsonkításon ment át, ami mellett a csendőrség és az államrendőrségek létszáma arányaiban megnövekedett a fegyveres erőhöz képest. Ennek ellenére a Magyar Királyi Honvédség belügyi feladatai nemhogy szűkültek, inkább szélesedtek, vagyis a képességek csökkenése miatt az állam fegyveres védelmén belül megnőtt azoknak a feladatoknak a száma, amelyek ellátásába a fegyveres erő is bevonható volt. A m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk első szakasza ugyanis úgy egészítette ki a rendeltetés meghatározását hogy „A magyar állam fegyveres ereje a m. kir. honvédség. A m. kir. honvédség feladata a belső rendnek és biztonságnak fentartása s az ország határainak megvédése.”⁵⁰ A két világháború közötti időszakban a fegyveres védelem szervezésének és törvényi szabályozásának rendszere mutatott változásokat 1939-ben közvetlenül a második világhégés előtt mutatott jelentős változásokat az első honvédelmi törvény megalkotásával.

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk jelentős újítása egyrészt, hogy a korábbi hatalommegosztási sémát béke időben érintetlenül hagyva megszervezte a Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsot. Ahogy a törvény fogalmaz: „A honvédelmi érdekek mind békében, mind háborúban való minél hathatósabb kielégítésének és az e végből szükséges intézkedések összhangjának biztosítása céljából Legfelsőbb Honvédelmi Tanács (az alábbiakban Tanács) szerveztetik.”⁵¹ A Tanács elnöke a miniszterelnök, amennyiben azon nem az államfő elnököl. Rendeltetése mint látható a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása.

A kormányzati munka vonatkozásában a törvény rögzíti, hogy „A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács által megállapított irányelvek alapulvételével minden miniszter már béke idején idejekorán megtesz minden olyan előkészítő intézkedést, amely szükséges ahhoz, hogy a vezetése alatt álló, valamint a felügyelete alá tartozó hatóságok, hivatalok, üzemek és egyéb intézmények feladataikat háború esetén és minden más, a honvédelem érdekében fokozottabb erőfeszítést igénylő rendkívüli helyzetben (a szükséghez képest csökkentett, létszámmal is)

⁴⁸ A magyar királyi folyamőrség szervezéséről, létszámának, kiegészítési módjainak és felfegyverzésének megállapításáról szóló 1922. évi XIV. törvénycikk. CJH

⁴⁹ Lásd: A m. kir. minisztérium 1921. évi 6.200. M. E. számú rendelete a vámőrség létesítéséről. MRT, valamint a vámjog szabályozásáról szóló 1924. évi XIX. törvénycikk. CJH

⁵⁰ A m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk 1. § CJH

⁵¹ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk 3. §. CJH

zavartalanul ellássák. E végből mindegyik miniszter már béke idején megállapítja a fentemlített szervezeteknek a rendkívüli helyzet, esetére szóló működési tervét.”⁵²

A honvédelmi törvény emellett lényegében újraszabályozta a honvédelem intézményeit, magába olvasztva mások mellett a levontekötelezettség intézményének szabályait, a hadkötelezettség, a hadkiegészítés, a légvédelem, továbbá a tartalékállomány és a szolgálatteljesítés szabályait, valamint a Magyar Királyi Honvédség szabályozását is. Ez utóbbi vonatkozásában a törvény tovább bővítette a honvédség rendeltetését, amikor úgy fogalmazott, hogy a „magyar állam hadereje a m. kir. honvédség. A honvédség feladata az országnak külső ellenség ellen való megvédése, a honvédelmi határszolgálat ellátása, közreműködés egyéb határőrizeti és határellenőrzési, továbbá a folyamrendészeti szolgálatban, valamint az ország belső rendjének és biztonságának fenntartásában az erre vonatkozó külön rendelkezések szerint.”⁵³

Fontos emellett az a rendelkezés is, hogy a honvédelmi törvény előzetesen rögzítette, hogy a földművelésügyi miniszter alárendeltségébe tartozó méneskar a honvédség szerves részeként értendő, ahogy azt is, hogy háború esetén „a m. kir. csendőrség, a m. kir. rendőrség, a m. kir. pénzügyőrség és az állami erdészet fegyveres személyzetének az a része, amely a hadi események miatt működését megszüntetni kénytelen, a honvédséghez csatlakozik.”⁵⁴ Ezzel ugyanis a jogalkotó már előzetesen meghatározta a fegyveres védelmi rendszer átalakulásának fő irányát a háborús időszakokra nézve.

Az első honvédelmi törvény fontossága nem csak a honvédelem hatékonyságának növelésében és az egyes részterületek újraszabályozásában ragadható meg, hanem témánk szerint abban is, hogy törvényi szinten szabályozta a honvédelem szinte egészét, s rendelkezései között a fentiekén túl szerepeltek a mai értelemben vett különleges jogrendi felhatalmazó szabályok, valamint a honvédelmi kötelezettségek széles körű rendszerének szabályozása, amivel a jogalkotó kimerítő szabályozást adott és egy jelentős lépést tett a honvédelem jogállami szabályozása terén.

Az első polgári időszak, vagyis az 1867 és 1944 közötti alkotmányos időszak tekintetében tehát azt láthatjuk, hogy a fegyveres erő rendeltetése alapvetően a külső támadások elleni védelemre szorítkozott, azonban abban speciális – és külön szabályozott – feladatkörként megjelentek a belrend fenntartásával kapcsolatos feladatok, sőt azok folyamatosan bővültek az idő előrehaladtával. Ezzel kapcsolatban a korszakra vonatkozó szakirodalomból a militarizmus címszava lenne idézhető, ami mellett azonban mindenképp szükséges figyelembe venni azt a tényt, hogy a 19. század vége, illetve a 20. század első fele egy olyan időszak, amelyben a maihoz meglehetősen hasonló biztonsági környezetváltozással kellett szembe néznie az államnak. A klasszikus államközi konfliktusok fenyegetése mellett a migrációs kihívások, az államhatár rendje ellen elkövetett cselekmények, valamint a politikai tömegmozgalmak elterjedése és az erőszakos cselekményekre is nyitott tömörülések jelenléte mind-mind afelé mutatott, hogy az állam erőszak monopóliuma terén egyszerre kell érvényesíteni a jogállamiság és az alkotmányos parlamentarizmus kritériumait, valamint fenntartani a hatékonyságot.

Ennek a szemléletnek a visszatükröződése volt az, hogy a fegyveres erő feladatkörében külön szabályozással, valamint a kormányon belüli feladatmegosztással ugyan, de mindvégig jelen volt a belügyi szolgálatteljesítés karhatalmi esetköre, valamint az első világháború után a határvédelemmel kapcsolatos feladatrendszer, miközben az állam fegyveres védelmi rendszere

⁵² A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk 4. §. CJH

⁵³ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk 14. §. (1)-(2) bekezdése. CJH

⁵⁴ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk 14. §. (4)-(5) bekezdése. CJH

folyamatos fejlődésben és differenciálódásban volt a rendészeti ágazathoz tartozó katonai karakterű szervek létrehozásával és megerősítésével.

Fontos e korszakkal kapcsolatban leszögezni, hogy a fegyveres erők vezérlete, vezénylete és belszervezete tekintetében az államfő vezette végrehajtó hatalom jogosítványai voltak túlsúlyban, amely megosztást az 1867-es Kiegyezés törvényesített. Ezzel a végrehajtó hatalom kezében egy hatékony és operatív jogkör csoportosult a fegyveres védelem terén, ami alkalmasnak mutatkozott a legtöbb kihívás kezelésére, azonban nem nyitott teret az alkotmányos rend esetleges erőszakos megváltoztatására, vagy a parlamentáris működés erővel való korlátozására.

A végrehajtó hatalom jogköreivel szemben azonban mindvégig ott voltak a törvényhozó klasszikus jogosítványai, vagyis a fegyveres védelem intézményesítésének, költségvetésének és létszámának meghatározására vonatkozó jog, valamint a kormányzat politikai felelősségre vonásának lehetősége,⁵⁵ valamint egy széles társadalmi konszenzus, amely a mindig kiújuló politikai viták ellenére valóban alapvetésként ismerte el, hogy a haza és a nemzet függetlenségének, rendjének és biztonságának védelme olyan nemzeti ügy, amelyhez a szükséges feltételeket meg kell teremteni és fenn kell tartani.

Ezt a rendszert aztán a második világháború végével tombolásba kezdő totalitarizmus a maga mindent átpolitizáló és hatalmi eszközzé tevő szemléletével előbb nyilas, utóbb kommunista színezetben teljesen újraértelmezte, s annak számos kontroll intézményét kiüresítve történelmileg megbélyegezte, hosszú távra kényszerpályára terelve ezzel a fegyveres védelem kérdését.

2. A fegyveres erő rendeltetésének és kontrolljának rendszerváltó modellje és annak kritikája

Az 1989-es rendszerváltozást követően közismert, hogy Magyarország fegyveres védelme jelentős változásokon ment keresztül, amelyek jó része a leépítés jellemzőjével írható le. Ezek egy része okszerűnek tekinthető úgy a munkásőrség, mint a belügyminisztérium hírhedt szervezeti elemei terén, másik része – így a Magyar Néphadseregből újra Magyar Honvédséggé alakuló hadsereg, a Határőrség és a Rendőrség képességeinek drasztikus csökkentése – azonban a történelmi és politikai indulatoktól táplált, a stratégiai szemléletet mellőző, indulati cselekménynek. Ezek részletezése jelen tanulmánynak nem célja, a rövid kitekintés azonban szükségszerű volt ahhoz, hogy kontextusba helyezzük azt az alapvetően alkotmányos szabályozási szisztémát, amely ezen szervek rendeltetése, valamint a felettük kialakított hatalommegosztás vonatkozásában kialakításra került az átalakításokkal párhuzamosan.

Fontos leszögezni azt, hogy a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény megalkotásától kezdve alapvetően nem rendelkezett a fegyveres erőre vonatkozó fejezettel. Ezt a szabályozási sémát az alkotmányos kontroll megerősítése érdekében a rendszerváltozás hívta életre. Ezzel a megoldással a jogalkotó úgy döntött, hogy a fegyveres erő rendeltetésének meghatározását a korábbi – tradicionális – törvényi szintről a kartális alkotmány szintjére emeli, ami a szabályozás megmervítésével is azonosítható, amellet hogy annak az 1989-es történelmi szituációban – amikor is többek attól tartottak, hogy a pártállam restaurálása a fegyveres szervek felhasználásával megy majd végbe – garanciális jelentősége volt.

Ezzel azonban az alkotmányozó hatalom hosszú távra bebetonozta az ideiglenes történelmi szituáció indulatait által generált szabályokat is, méghozzá úgy, hogy azok

⁵⁵ E tekintetben nem elfelejtendő, hogy a dualizmus országgyűlésében a kormányzati többség ellenére is több kormányjavaslat bukkott el. A katonai vonatkozású előterjesztések tekintetében élesen példázák ezt a katonai bíróságok hatáskörére vonatkozó törvényjavaslatok. Lásd: A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. In *Iustum Aequum Salutare* 2014/4. szám, 101-111. o.

megalkotásakor, majd az alkotmányos szabályok későbbi módosítása során sem volt nyitott a korábbi történelmi minták mérlegelésére.

Az 1989-es fordulatot követő szabályozási szisztémába a fegyveres erők és a rendőrség című új VIII. fejezetet az 1989. évi XXXI. törvény 26. §-a iktatta be. Ezzel az 1949. évi XX. törvény köztársasági szövege úgy fogalmazott, hogy a „fegyveres erők (Magyar Néphadsereg, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme. A fegyveres erők feladatait és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg. A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg.”⁵⁶ Ez a megfogalmazás egyértelműen a – minősített – törvényhozói akaratra bízta a feladatok részletes megállapítását, vagyis a katonai védelem tartalmának meghatározását. Ezzel az alkotmányos kontroll lehetősége nem gyengült, csupán a törvényi szintű szabályozás révén egyrésről az alkotmány módosítási kényszeréből vonta ki a szabályozást a körülmények változása esetére, illetve az alkotmánybírói kontroll előtt is megnyitotta a feladat-meghatározás feletti jogállami örökdedést. A szabályozás szigora ekkor alapvetően a csapatmozgásokra vonatkozó döntések – szűk kivételek melletti – előzetes országgyűlési hozzájáruláshoz kötésében nyilvánult meg,⁵⁷ valamint már ekkor rögzítette a felhasználás szükségállapotú szabályozását.⁵⁸

A rendszerváltó feladat-meghatározás alkotmányos szisztémáját először a Határőrség vonatkozásában az 1993. évi CVII. törvény 2. §-a bontotta meg,⁵⁹ a feladatok részletezésével és ezáltal a törvényi mozgástér szűkítésével. Ez a megszorítás azonban azzal az értelmezéssel is együtt járt, hogy a fegyveres erők körében az újonnan részletezett feladatokat az Alkotmány a Határőrség feladatkörébe utalta, így az nem értelmezhető a Magyar Honvédség feladataként, vagyis a szabályozás a Honvédség feladatkörét is érintette. Ezt követően a fegyveres erők feladatkörét a 2000. évi XCI. törvény 5. §-a egészítette ki a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatokkal, ami a NATO csatlakozási folyamattal vált szükségessé. Ezt követően az alkotmányos szabályozásban a Határőrség fegyveres erők köréből való kiemelése hozott változást a 2004. évi CIV. törvény 4. §-ával, amelyet követően az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdése úgy fogalmazott, hogy a „Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.”⁶⁰ Ezt a megfogalmazást – vagyis a törvényi szintű feladat-meghatározás tágabb keretek közé engedését – az 1949. évi XX. törvény egészen a hatályon kívül helyezésig fenntartotta.

Azt láthatjuk tehát, hogy a különleges jogrendi szabályozást és csapatmozgások szigorú szabályozását a köztársasági alkotmány végig fenntartotta, igaz ez a szabályrendszer kiegészült a NATO és EU csatlakozás miatti módosításokkal. Ez a szabályozás jól láthatóan szűkebb teret engedett a fegyveres erőknek és a végrehajtó hatalomnak, mint a korábbi polgári modellé, s a belföldi bevethetőség szinte egészét a különleges jogrendi szabályozás területére helyezte át, alapvetően a szükségállapot és az utóbb kialakított váratlan támadás szabályrendszerébe. Emellett az 1989-ben megálmodott modell túlsúlyos helyzetbe hozta az alkotmányos

⁵⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az 1989. évi XXXI. törvény 26. §-ával megállapított 40/A. § (1) és (2) bekezdése.

⁵⁷ Lásd: A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az 1989. évi XXXI. törvény 26. §-ával megállapított 40/B. § (1) bekezdése.

⁵⁸ Lásd: A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az 1989. évi XXXI. törvény 26. §-ával megállapított 40/B. § (2) bekezdése.

⁵⁹ „40/A. § (1) A fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme. A Határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását. A fegyveres erők feladatairól és a rájuk vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Lásd: A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az 1993. évi CVII. törvény 2. §-ával megállapított 40/B. § (1) bekezdése.

⁶⁰ Lásd: A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az 2004. évi CIV. törvény 4. §-ával megállapított 40/A. § (1) bekezdése.

korlátozást és a törvényhozó előzetes döntési jogosítványait, amivel egyértelműen a korlátozásra és nem az operativitásra, vagy egy kettő közti egyensúlyra helyezte a hangsúlyt.

Érdekes módon Magyarország Alaptörvénye a NATO és EU kötelezettségen túli csapatmozgások és a különleges jogrend terén – a szabályozás részletezése mellett – fenntartja a rendszerváltók szigorú szemléletét, sőt megerősíti azt, amikor a Magyar Honvédség alapvető feladatait – a törvényi szintű mozgástér jelentős szűkítésével – alkotmányos szinten határozza meg és azokat kiegészíti a katasztrófavédelemben való közreműködéssel. Ebben a szigorúbb szabályzási rendben az Alaptörvény úgy fogalmaz: „Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.”⁶¹ Ezt egészíti ki azzal, hogy „A Magyar Honvédség közreműködik a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában.”⁶² Ezzel az alkotmányozó hatalom meglátásom szerint *expressis verbis* alkotmányos szinten húzta meg a Magyar Honvédség feladatellátásának határait és a 45. cikk (5) bekezdésével, csak az e keretek közti részletszabályozást utalta törvényi szintre. A feladatmeghatározást ebben a formájában meglátásom szerint az elmúlt több mint huszonöt év értelmezési gyakorlata tette igazán szigorúvá, miközben az megengedően hallgatott több bizonytalanságról is. Egyrészt ki jogosult megállapítani, hogy Magyarország függetlenségét mely fenyegetések veszélyeztetik, vagyis, hogy egy adott konkrét fenyegetés – legyen az terrortámadás, migrációs válság, vagy épp kibertámadás – eléri-e azt a szintet, ahol már Magyarország függetlensége veszélyben van és ezért a Magyar Honvédség bevethető. Más részből a törvényi értelmezés hiányában bizonytalanságot mutat például a határ katonai védelmének feladatköre is – szemben például az 1867 és 1944 közti pontos és érthető feladatmeghatározással – hiszen nem kizárólagos az az értelmezés, hogy a katonai védelem alatt kizárólag a haderő műveleti szintű tevékenységét, vagy harctevékenységet lehet érteni. Gondoljunk csak ehelyütt a magyar hadtörténetben korábban létező határvadász erőkre, vagy arra a tényre, hogy a Határőrség hosszú időn keresztül, mint fegyveres erő szerepelt az alkotmányos szabályozásban.

A korábbi Alkotmányban és a hatályos Alaptörvényben szereplő feladatszabást és honvédségi szabályozást érdemes azonban a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó szabályozás jellegével is együtt szemlélni. Addig ugyanis, amíg a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályozás meglehetősen részletes feladatszabást, illetve „bevetési”⁶³ korlátozásokat tartalmaz, és ezzel szűkre veszi a törvényi szintű mozgásteret, addig a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó alcím meglátásom szerint meglehetősen tág értelmezést és törvényi mozgásteret biztosít. Ez ugyanis úgy fogalmaz, hogy a „rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme”,⁶⁴ illetve, hogy a „nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.”⁶⁵ Ezzel a szabályozásban meglátásom szerint egy egyensúlyhiányos állapot lépett fel, hiszen a Magyar Honvédség tekintetében az alkotmány a 45. cikk (1) bekezdésben pontosan tételezi az ellátandó (és ellátható) feladatokat, illetve a katonai műveletekben való részvételtől szóló döntés és a

⁶¹ Magyarország Alaptörvénye 45. cikk (1) bekezdés.

⁶² Magyarország Alaptörvénye 45. cikk (3) bekezdés.

⁶³ Tekintettel arra, hogy a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben foglalt definíció a felhasználás és az alkalmazás, szükségszerűnek tartom ezeket kerülni a jobb érthetőség érdekében.

⁶⁴ Magyarország Alaptörvénye 46. cikk (1) bekezdés.

⁶⁵ Magyarország Alaptörvénye 46. cikk (3) bekezdés.

különleges jogrend szabályozásában annak földrajzi és jogrendi megszorításait, addig a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében egy tág feladatszabást ad, ami sem földrajzi, sem jogrendi megszorítást nem tartalmaz.

A feladatok ilyen fajta meghatározása és a Magyar Honvédség szigorú keretek közé szorítása meglátásom szerint egy a jelenlegitől gyökeresen eltérő politikai is biztonsági környezetben kialakult szemléletet tükröz. Az ugyanis nem kérdés, hogy a Magyar Honvédség (had)műveleti szintű, összességében, harctevékenységre való belföldi alkalmazását,⁶⁶ vagy felhasználását⁶⁷ békeidőben nem lehet lehetővé tenni. Látni kell azonban, hogy a Magyar Honvédség már nem kizárólag egy klasszikus hadviselésre berendezkedett tömeghadsereg, hanem egy kisebb létszámú, professzionizált, rendészeti jellegű missziókat is megismert és végrehajtott, expedíciós képességekkel is bíró, megújított fegyveres erő. E minőségében tehát – ahogy nemzetközi környezetben, úgy itthon is – képes lenne arra, hogy békében, különleges jogrend bevezetése nélkül – figyelemmel például az ez év eleji francia terrortámadásokat követő katonai mozgósítás mintájára – közreműködjön a belügyi erők feladatainak ellátásában, támogassa azok működését olyan feladatok keretében, amelyeket külföldön önállóan ellát, vagy amelyeket – például ör, vagy katonai rendész szolgálat keretében – belföldön saját objektumai vonatkozásában is teljesít. Ezt a szemléletet a magyar jogrendszer még nem tudta elsajátítani, hanem egy helytelen és lesarkított értelmezési keret miatt megszorítja a Honvédség bevetésének alkotmányos lehetőségeit, csökkentve ezzel Magyarország fegyveres védelmének operativitását és hatékonyságát, nem utolsósorban pedig a biztonság mértékét és garantálhatóságát.

Az elmúlt majd harminc évben részletesen meg nem újított szemlélet miatt, amellyel a jogalkotó a Magyar Honvédség bevetetőségi eseteire tekintett, ma belföldön, alkotmányosan a Magyar Honvédség nem láthat el kiterjedt válságkezelési feladatokat békeidőben. A különleges jogrendi szabályozás szerint (1) a Magyar Honvédség belföldi alkalmazása valósulhat meg rendkívüli állapot – vagyis háború, illetve háború veszélye – esetén,⁶⁸ (2) a Honvédség felhasználása valósulhat meg szükségállapot – vagyis a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények – esetén, ha a rendőrség és polgári nemzetbiztonsági szolgálatok erői ezek kezeléséhez nem elégségesek,⁶⁹ (3) a Honvédség megmozdítása és az ország katonai jellegű fenyegetésre való felkészítése történhet meg megelőző védelmi helyzet esetén,⁷⁰ illetve (4) a Honvédség erre felkészített erőinek semlegesítésbe való bevonása valósulhat meg a Magyarország területére betörő idegen fegyveres csoportok ellen váratlan támadás idején.⁷¹ Ezen esetkörök mindegyikéről ki kell azonban mondani, hogy különleges jogrendet feltételeznek, aminek hibás az az értelmezése, hogy annak fő célja az állami erőalkalmazás békeidejű szabályainak felfüggesztése, vagyis a fegyveres erők belföldi bevetésének lehetővé tétele volna. A különleges jogrend intézménye ennél sokkal szélesebb intézkedési kört ölel fel, annak lényegi természete nem más, mint a normál – béke idejű – jogrend részleges, vagy szinte teljes felfüggeszhetőségének

⁶⁶ A Hvt. úgy fogalmaz, hogy „E törvény és a honvédelmet érintő jogszabályok alkalmazásában [...] alkalmazás: a fegyveres erő rendeltetésszerű használata, harctevékenység.” Lásd: A honvédelemről és Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 80. § a) pontját.

⁶⁷ A Hvt. úgy fogalmaz, hogy „A Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat: [...] részvétel a szükségállapot idején az erőszakos cselekmények elhárításában (a továbbiakban: felhasználás).” Lásd: A honvédelemről és Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 36. § (1) bekezdés a) pontját.

⁶⁸ Lásd: Magyarország Alaptörvénye 48-49. cikk.

⁶⁹ Lásd: Magyarország Alaptörvénye 48., 50. cikk.

⁷⁰ Lásd: Magyarország Alaptörvénye 51. cikk.

⁷¹ Lásd: Magyarország Alaptörvénye 52. cikk.

megteremtése, súlyos jogkorlátozások lehetővé tétele, még hozzá annak érdekében, hogy a meghozott súlyos intézkedések révén a válság elhárítható legyen és az ország visszatérhessen a normál jogrendre. Ennek az intézkedési csomagnak csak egy része a fegyveres erők kérdése és a klasszikus – hatályos – különleges jogrendi tényállások körében a további bevezethető intézkedések köre meglehetősen széles, a kiterjedt, eszkalálódott fenyegetések kezelésének megfelelő apparátust jelenít meg, ami messze túlmutat az új típusú kihívások kezdeti kezelésének igény szintjén.

A hatályos különleges jogrendi szabályozás kapcsán ezért be kellene látni, hogy oda csak a tömeges és valóban „végveszéllyel” fenyegető esetekben való bevetést kellene érteni, amelynél a Magyar Honvédség alaprendeltetés szerinti (had)műveleti fellépésére van szükség az erre rendszeresített teljes képességparkkal, a szövetséges erők megérkezéséig, vagy azokkal együttműködésben, harctevékenység folytatásával. Be kell azonban látni, hogy lehetnek olyan támadások napjainkban – akár egy párizsi típusú terrortámadás, akár egy ukrán típusú hibrid háború kezdete, akár a tömeges migrációs válság – ahol békében, normál jogrendben, vagy egy új – átmenet képző – különleges jogrendben is meg kell teremteni a lehetőséget arra, hogy a Magyar Honvédség közreműködjön a belügyi erők feladataiban, vagy támogassa azokat. Itt nem a Magyar Honvédség önálló bevetéséről lenne szó, hanem arról, hogy az alapvető őrzési, közrendvédelmi feladatok egy részébe bekapcsolódhatna a Magyar Honvédség, hogy a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok ne ezekre a feladatokra, hanem a veszélyek megelőzésére, illetve az elkövetők üldözésére, elfogására, a veszély felszámolására tudják koncentrálni képességeiket.

Egy ilyen újraértelmezéshez természetes újra kell gondolni a fegyveres védelem – vagyis a katonai és rendvédelmi erők teljessége – feletti kontrollrendszer és részben egységesíteni kell azt, részben pedig új alapokra helyezni. A jelenlegi kontroll rendszer alfája és ómegája ugyanis a törvényhozó hatalom és az alkotmányos szintű szabályozás súlyponti helyzete. Ez azonban – főleg a katonai erő terén – előzetes, az operativitást csökkentő kontroll, ami mellett a végrehajtó hatalom önellenőrzése, illetve törvényhozással szembeni politikai felelőssége kevésbé mutatkozik hangsúlyosnak. Szimbolikus jelentőséggel jelen van az államfő, mint a Magyar Honvédség főparancsnoka, akinek azonban az ország fegyveres védelmi tervének jóváhagyásán túl erőteljes jogi értelemben vett – kontroll – jogosítványai békeidőben nincsenek, legfeljebb politikai lehetőségei. Emellett pedig létezik egy sajátos, sajnálatos módon egyre intenzívebben leépítésre kerülő garanciális intézmény: a katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás, amely egy meglehetősen elhanyagolt – némileg korszerűtlen – büntetőjogi szabályanyag alapján, egyre kisebb létszámmal és már a speciális szakértelem garantálását aláásva, civilesített formával is működik, azt az érzést keltve, mintha a megújítás helyett fél úton volna a felszámolás felé.

Jelenleg tehát a fegyveres védelem feletti kontroll tekintetében az alkotmányos szabályozás korlátozó természetéé, valamint a törvényhozó hatalom sok esetben előzetesen gyakorolt döntési jogköreié a túlsúly, szemben az operatív működését jobban biztosító utólagos kontroll funkciók megerősítésének módozatával, legyen az végrehajtó hatalom önvizsgálati, országgyűlési, alkotmánybírói, vagy épp büntetőjogi kontroll. Ez a megoldás meglátásom szerint – a Magyar Honvédség szerepének és képességeinek hibás értelmezésének talaján állva – idejétmúlt a kortárs biztonsági kihívások környezetében, csökkenti az operatív válságkezelés és –megelőzés lehetőségeit, valamint aláássa Magyarország biztonságát és nem utolsósorban a teljes magyar politikai vezetéssel és a Magyar Honvédséggel szembeni jogalkotói bizalmatlanságról tesz tanúbizonyságot.

Ez kevésbé megnyugtató, sőt zavaró azok számára, akik az alkotmányos szabályozást a biztonsági környezettel összevetve próbálják értelmezni és belátóbban szemlélik a történelmet, amely sajnos mindig megmutatta, hogy az állami erőszakszervek „elfajzását” nem az operativitást is gátló, korlátozó jogi szabályozás, hanem legfeljebb a megfelelő társadalmi

beágyazottság és az alkotmányos rend oltalmát elsődlegessé tevő szocializáció tudja inkább megakadályozni.⁷²

A rendszerváltozás szabályozása kapcsán megengedő megértésre adhat okot az a tény, hogy a Szovjetunió széthullásával egyidejűleg – rövid időre – reálisnak mutatkozott az az eufória és biztonságérzet, ami nem csak a posztszovjet térséget, de a Nyugat nagy részét is hatalmába kerítette. Nem volt kilátás arra, hogy Európát klasszikus nemzetközi, vagy nem nemzetközi fegyveres konfliktus rázza meg, ahogy arra sem, hogy akár a belügyi fenyegetések, akár a nemzetközi fenyegetések terén olyan váratlan és nagy ívű fordulat álljon be, ami nagy létszámú, egymás megsegítésére feljogosított fegyveres testületeket igényel. Néhány év múltán azonban ez a helyzetértékelés már csak illúzió volt.

Úgy a szervezett bűnözés robbantásokkal is párosuló módozata, mint a tömeges zavargások, vagy a délszláv területeken a klasszikus háború réme közvetlenül megérintette a Nyugatot, amire aztán történelmileg is megrázó módon erősített rá 2001. szeptember 11-től a nemzetközi terrorizmus fenyegetése. A biztonsági környezet teljesen megváltozott, sőt azóta is – negatív irányú – változásban van.

Már ekkor – vagyis majd másfél évtizeddel ezelőtt – újra kellett volna gondolni a fegyveres védelem rendszerét. Ennek alapvetően két módozata lehetett volna. Egyrészt a meglévő szervezetek képességeinek mérsékelt megerősítése és racionalizálása melletti közös feladatkörök, közreműködői feladatok, úgynevezett békeidejű hídszabályok megállapítása az alkotmányos szabályozás szintjén, vagy másrészt az egyes szervezetek erőn felüli megerősítése az éles hatásköri cezúrák megtartása mellett. Elméleti szinten felvethető egy harmadik megoldás is, amely figyelemmel arra, hogy az egyes szervek rendeltetésének meghatározása aránytalannak mutatkozik az alkotmányos szabályok között, abba az irányba lép el, hogy a Magyar Honvédség feladatait és szabályozását is egy rendkívül általános megfogalmazással váltja fel – akárcsak a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatának meghatározását – és egyidejűleg a feladatok konkretizálását törvényi szintre utalja. Ez a megoldás látszólag még a korábbi polgári korszak hagyományival is összefért volna, azonban fontos kiemelni, hogy csak látszólag, mivel az 1867 és 1944 közti időszakban ezeket a kérdéseket igaz, hogy – kartális alkotmány hiányában – törvényi szinten szabályozták, de azok mögött olyan minősített jogalkotói akarat húzódott meg – akár a közösügyi törvény, akár a védrendszeri törvények tekintetében –, amely méltán kölcsönözte a vonatkozó törvénycikkeknek az alkotmányerejű törvények stabilitását. Lényegét tekintve azonban a szabályozási probléma megoldására a fent vázolt variációk egyike sem valósult meg rendszerszinten.

Mára tehát, amikor Ukrajnában újra a klasszikus háború réme és a kiújult hidegháborús hangulat fenyegeti Európát, amikor a nemzetközi terrorizmus az Iszlám Állammal soha nem látott módon megújult és megerősödött, amikor a kibertérből érkező támadások is húsba maró valósággá váltak, és hazánk éppen a migrációs kihívás ostroma alatt áll Európa külső határaként, azt kell mondanunk, hogy a reakcióinkat a fegyveres védelem elavult alkotmányos szabályozásának keretében kell megvalósítani.

⁷² Érthető a rendszerváltozás előtti időszak rossz emlékei, azonban be kell látni, hogy sem 1944-ben, sem a kommunista fordulatot követően, nem a jogi szabályozás volt a kulcskérdés abban, hogy a fegyveres testületek dicstelen cselekményekben vegyenek részt. Mindenkor a vezetők és résztvevő erők szocializációja és társadalmi beágyazottsága döntött abban, hogy hősök, vagy árulók lesznek. E tekintetben meglehet, hogy a szocializációt ma is jobban erősítené, ha a fegyveres testületek a jogi szabályozásban is éreznék a társadalom bizalmát, de cserében képzésüket, fegyelmi és felelősségi rendszerüket erőteljesebben hatná át az alkotmányos és törvényes rend iránti elkötelezettség elsőbbsége, nem utolsó sorban a tisztí állomány jogi képzettségének növelése. A témával kapcsolatban lásd: Almási Ferenc – Csery-Szűcs Péter: A jogi képzés helyzete a katonai oktatásban. (letöltve: 2015. szeptember 21., <http://www.hadjog.hu/wp-content/uploads/2014/09/Alm%C3%A1s-Csery-A-katonai-jogi-oktat%C3%A1s.pdf>)

Ebben a szabályozásban *indokolatlan túlbiztosítások* szerepelnek meglátásom szerint, amelyek a kiterjedt válságok esetére kizárják a békeidejű fegyveres válságkezelést, mivel a fegyveres erőt kizárják a belföldi feladatellátás nagyjából, vagyis csak az adott helyzetnél sokkal súlyosabb szituációra kialakított különleges jogrend idején nyitják meg a Magyar Honvédség igénybevételeének lehetőségét. Ez pedig a különleges jogrend félreértéséből is adódik, mivel az valójában nem elsősorban a fegyveres védelem hatásköri szabályaira fókuszál, hanem adott esetben a teljes állam- és jogrendszer átalakítására, normál működésének felfüggesztésére, ha úgy tetszik hadiállapotba helyezésére.

A fegyveres erők feladat meghatározása helytelenül kizárja a rendészeti erők béke idejű támogatását, vagy az azok munkájában való közreműködést, miközben a Magyar Honvédség missziós környezetben ellát ilyen jellegű rendészeti feladatköröket.

Egyensúlyhiányos állapotban van a Magyar Honvédségre vonatkozó alkotmányos feladatszabás a részletesség és korlátozó jelleg tekintetében a sokkal tágabb törvényi mozgásteret engedő rendőrségi és nemzetbiztonsági feladat-meghatározással szemben, miközben a törvényi szintű feladatszabás tekintetében az Alkotmánybírósági kontroll is többlet garanciát jelenthetne a feladat-meghatározás vonatkozásában.

Sem a Magyar Honvédségre, sem pedig a különleges jogrendre vonatkozó szabályok nem képesek megfelelően lereagálni az új típusú terrorizmus, vagy a hibrid háború fenyegetését. Előbbi ugyanis nem tartalmaz a terrorizmussal kapcsolatos feladatot, utóbbi pedig a klasszikus felfogás szerint a teljes államműködést átfogóan veszélyeztető támadásokra, illetve az idegen fegyveres csapatok betörésére fókuszál és sem egy párizsi típusú terrortámadással, sem pedig egy ukrán típusú betörés nélküli belső ellenállással nem számol egészen addig, amíg az el nem éri a szükségállapot szintjét.

A csapatmozgásokra vonatkozó szabályozás kizárólag a NATO és EU vonatkozásában enged teret a kormánzatnak, egyebekben pedig az országgyűlés kizárólagos jogosítványait tartja fenn, vagyis nem ismeri el a koalíciós műveletek, illetve gyakorlatok tekintetében a kormányzat mozgásterének megerősítését, ami ésszerűtlennek tűnik például egy magyar-amerikai relációban, hiszen nehezíti a nem NATO, vagy EU keretek közötti szövetségi kooperációt.

Alkotmányos berendezkedésünk hibásan értelmezi a Magyar Honvédség képességeit és szerepkörét, ezért a fegyveres erő feletti kontrollt alapvetően a szigorú alkotmányos szabályok szintjére és az előzetes törvényhozó döntési jogkörökhöz telepíti. Ezzel pedig berendezkedésünk gyengíti a válságok különleges jogrend bevezetése nélküli hatékony kezelésének, illetve megelőzésének lehetőségét, továbbá csökkenti az utólagos, de az operatívabb működést hatékonyan felügyelni képes kontrollfunkciókat, mint amilyen a politikai kontroll, a végrehajtó hatalom belső önellenőrzése, az alkotmánybírósági kontroll, vagy a – katonai – büntetőjogi felelősségre vonás lehetne.

Az alkotmányos szabályozás az országgyűlés operativitást csökkentő túlsúlya mellett olyan tradicionálisnak látszó elemekkel is operál, amelyek azonban épp hogy kiüresítették a korábbi – hagyományként értelmezhető – megoldásokat, azokat egyfajta jelkép szintjére helyezve csupán. Ennek ékes példája az államfő főparancsnoki minősége, ami a korábbi államfői jogosítványokból lényegében csak szimbolikus elemeket – tábornokok kinevezése, csapatzászló adományozása – vett át és érdemi tartalommal csak különleges jogrend idején operál – akár az elrendelési és rendeletalkotási jog, akár a Honvédelmi Tanács elnöklése terén –, amivel azonban nem teremti meg a tökéletes összhangot az államfő felelőssége vonatkozásában.

Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy figyelemmel a korábbi megoldásokra, a jelenlegi és alapjaiban 1989 erőterében kialakított alkotmányos szabályozás a fegyveres védelem tekintetében meglehetősen idejétmúltnek tűnik a kortárs biztonsági fenyegetések kényszere alatt, feltéve, hogy nem azzal a céllal tekintünk a szabályozásra, hogy az érdemi válságkezelést kizárólag a különleges jogrend hatályos kereteiben kívánjuk megvalósítani.

A szabályozás tekintetében a kontroll alapja egyrészt a Magyar Honvédség feladatainak normál jogrendi leszűkítése, vagyis belföldi bevetetőségének különleges jogrendre korlátozása, másrészt pedig a törvényhozó rendkívüli és az operativitást jelentősen csökkentő túlsúlya a végrehajtó hatalommal szemben.

Ezen szisztéma kialakításának történelmi körülményei már rég mögöttünk vannak, az a viszonylagos békekorszak, amiben ez a szabályozási modell a politikai indulatoktól fűtve megszületett, már rég csak illúzió és a helyén egy rendkívüli fenyegetésekkel tarkított biztonsági környezettel kell szembenéznünk, amely egyértelműen sürgeti a fegyveres védelem szabályozásának átfogó reformját.

Ahogy a biztonsági kihívások nyugati kezelése mutatja, ez a szabályozás mások mellett a nyugati demokratikus mintákkal sincs összhangban, hiszen miközben Magyarországon az Alaptörvény lényegében *expressis verbis* normál jogrendben nem enged teret a Magyar Honvédség – vagyis a fegyveres erő – önálló belföldi igénybevételének, addig tőlünk nyugatabbra akár migrációs válság, akár egy terrortámadás nyomán lehetőség van arra, hogy több ezer, vagy tízezer katona mozgósítása történjen meg a rendvédelmi szervek megsegítésére, amitől egyértelműen és ésszerűen el tudják különíteni a fegyveres erő belföldi hadműveletek keretében, vagy a törvényes rend helyreállítására irányuló, tehát rendkívüli állapot vagy szükségállapot idejére tartozó alkalmazását és felhasználását.

Reformra van tehát szükségünk, amely egyrészt a korábbi polgári tradícióinkkal, másrészt a nemzetközi mintákkal is jobban összhangba hozza a fegyveres erők rendeltetését és a felettük kialakított kontroll-rendszert, úgy, hogy a kontroll szintje más szisztémával, de szinten maradjon, vagy akár meg is erősödjön, ha kell a fegyveres szervek hatásköreinek újraszabályozásával és/vagy egy új különleges jogrendi tényállás kialakításával.

3. Egy lehetséges narratíva a kontroll rendszer megújítására és a fegyveres védelem reformjára

A kialakult biztonsági környezet, valamint a hatékony és jó állam követelményeinek lekövetése érdekében úgy vélem, hogy egyértelműen alkotmányos szintű reformra van szükség a fegyveres védelem tekintetében, aminek aztán le kell képződnie a teljes jogrendszerben. Ebben alapozni kell az 1867-1944 közti modellre és meg kell erősíteni a végrehajtó hatalom operatív döntési jogköreit, amit a törvényhozás klasszikus hadügyi jogosítványaival és utólagos törvényhozói, alkotmánybírói és igazságszolgáltatási kontrollal kell ellensúlyozni, szélesítve a törvényi szabályozás mozgásterét, és szűkítve az alkotmányos szinten kimerítően meghatározott szabályok terjedelmét.

Ennek a reformnak a főbb csomópontjaiként a következő témaköröket javaslom megfontolni:

1. Az államfő kontroll jogosítványainak és szerepkörének újragondolása és megerősítése.
2. A fegyveres védelmi szervek megnevezésének, meghatározásának, rendeltetésének újragondolása és ezen szervek egymással való közreműködésének közös szabályainak alkotmányos rendezése.
3. A katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntési jogkörök súlyozásának átalakítása.
4. A különleges jogrendi szabályozás kiegészítése.

Egy átfogó reformnak, mindenképp részét kellene, hogy képezze a katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás szerepének és képességeinek reformja, ennek kérdése azonban egy önálló tanulmány tárgyát képezhetné, így arra jelen keretek között részleteiben nem tudok és nem kívánok kitérni. E tekintetben úgy vélem elegendő ehelyütt azt megjeleníteni, hogy egyrészt szükséges a büntető törvénykönyv katonákra vonatkozó szabályainak megújítása, másrészt pedig, a katonai büntető igazságszolgáltatás újraszervezése. Az előbbinél mindenképp ki kell térni a katonai fogalmának a Nemzeti Adó- és Vámhivatal állományára való kiterjesztésére, továbbá a katonai bűncselekmények újraszabályozására. Az utóbbinál pedig fel kell ismerni, hogy ezen sajátos igazságszolgáltatási modell célja egy szigorúbb és gyorsabb felelősségre vonási rend garantálása, méghozzá a szükséges katonai és rendőri szakértelem biztosításával az ügyészi és bírói szerveknél. E tekintetben megfontolásra javaslom a katonai ügyészi és bírói szervezet létszámának megnövelését, szervezeti autonómiájának újragondolását, valamint a katonai ügyész és bíró elnevezés megtartása mellett nem csak a Magyar Honvédség, hanem az érintett társszervek állományába tartozó személyek bevonását. Ez ugyanis a speciális szakértelem miatt éppúgy indokolt lehet, mint az egyes szervek közti érdekellentétek enyhítése, vagy ha úgy tetszik az egyensúly megerősítése miatt.

3.1. Az államfő kontroll jogosítványainak és szerepkörének újragondolása és megerősítése

A köztársasági elnök az Alaptörvény értelmében a Magyar Honvédség főparancsnoka. Ezen szerepe lényegében szimbolikus jelentőségű béke idején, ami a magyar alkotmányos berendezkedés gyenge államfő modelljéből vezethető le. Meglátásom szerint azonban az államfő végrehajtó hatalomtól független szerepköre egy alternatív lehetőséget nyit a fegyveres védelem feletti kontroll megújítására. Egyrészt ugyanis szükségesnek mutatkozna, hogy főparancsnoki minősége ne csak a Magyar Honvédség tekintetében nyilatkozzon meg, másrészt pedig, hogy ezen minőségéhez béke idején ellenőrző jogosítványok kapcsolódjanak, amelyek révén a kormányhoz és az országgyűléshez fordulhatna, amennyiben anomáliákat észlelne ellenőrzései során.

Véleményem szerint megfontolandó lenne az államfőre vonatkozó rendelkezés olyan módosítása, amellyel a köztársasági elnök *a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek főparancsnokává* válna. Ezen főparancsnoki minőségében az államfőnek jogot kellene teremteni arra, hogy hivatala útján *ellenőrizze a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek törvényes működését, javaslatot tegyen azok tevékenységének és szervezetének fejlesztésére, valamint az ellenőrzése során tapasztalt mulasztások és hiányosságok megszüntetése érdekében a Kormányhoz, az Országgyűléshez, vagy az igazságszolgáltatáshoz forduljon.*

Úgy gondolom, hogy a Köztársasági Elnöki Hivatalban ma is létező Honvédelmi Főosztály igazgatósággá bővítésével, valamint egy új Rendvédelmi Igazgatóság létrehozásával ezen jogkörök gyakorlására kialakítható lenne a szükséges szervezeti háttér, amellyel egy a hatalmi ágak vonatkozásában független törvényességi kontroll létesülne a fegyveres védelem működése felett. A Honvédelmi Igazgatóság gyakorolná az ellenőrzési és javaslattételi jogokat a Magyar Honvédség és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatok felett, míg a Rendvédelmi Igazgatóság a többi fegyveres testület felett.

Ezzel a megoldással az államfő főparancsnoki jogköre béke idején valódi tartalommal töltődne fel a szimbolikus jelentőségű jogkörök mellett, ami erősítené a jogállami és demokratikus kontroll rendszerét a fegyveres védelem tekintetében.

3.2. A fegyveres védelmi szervek megnevezésének, meghatározásának, rendeltetésének újragondolása és ezen szervek egymással való közreműködésének közös szabályainak alkotmányos rendezése.

Ennek körében meglátásom szerint az Alaptörvény szintjén a katonai karakterű szerveket, illetve azok típusait és alapvető feladatait kellene nevesíteni a legalapvetőbb alkotmányos – így például az irányításra vonatkozó, illetve az állomány politikai jogaira vonatkozó – szabályokkal. Emellett azonban, figyelemmel az 1867 és 1944, valamint az 1989-et követő tendenciákra, a szóban forgó fegyveres védelmi testületek alaprendeltetését általánosan kell megfogalmazni, és annak kibontását a minősített törvényi szintre kell utalni. Ez egyrészt az alkotmánybíróság jogkörei révén többletkontrollt is biztosítana, másrészt az Alaptörvény módosítása nélkül nyitna teret a jogalkotónak a biztonsági környezetben végbemenő változások gyors és hatékony szabályozási lekövetésére a jövőben.

Úgy gondolom, hogy ebben a rendszerben továbbra is tulajdonnévvel kellene nevesíteni a Magyar Honvédséget, míg szervezettípusként a rendvédelmi szerveket, és a nemzetbiztonsági szolgálatokat. A rendvédelem tekintetében a rendőrség helyett javaslom a rendvédelmi szervek fogalmát használni, amennyiben abból kiemelésre kerülnek a nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorizmust elhárító szervek, mivel Magyarországon jelenleg is több olyan rendvédelmi szerv létezik, amelyek nem értendők bele a rendőrség fogalmába,⁷³ és amelyek ilyen formán alkotmányos meghatározottsággal jelenleg nem rendelkeznek. Megfontolandónak tartom azonban a terrorizmust elhárító szervek fogalmának kikülönítését a rendvédelmi szervek fogalmából, tekintettel arra, hogy azok mind feladatköreiken, mind működési területükben sajátos szervként jelennek meg. Emellett a terrorizmust elhárító szervek fogalmának külön nevesítése azért is megfontolandó, mert a kibertérből érkező támadások fokozódásával szükségesnek mutatkozhat egy önálló szerv létrehozása az ezekkel szembeni védekezésre, amely alapvetően a terrorizmus egy fajtájaként határozható meg. Erre figyelemmel a terrorizmust elhárító szervek fogalomként történő meghatározása többes számban mutatkozik indokoltnak.

Emellett mindenképp szükségesnek tartom, hogy az egyes katonai karakterű szervek feladatainak részletezését törvényi szintre utalja az alkotmányozó hatalom, azonban alkotmányos szinten nevesítse azok alapvető feladatait és közreműködési jogát más szervek feladatellátásában, ami úgy a jelenlegi migrációs válsághoz hasonló belbiztonsági kihívások, mint a nemzetközi missziós vállalások tekintetében tisztább alkotmányos állapotot eredményezne.

A közreműködés tekintetében indokoltnak tartom külön cím alatt alkotmányos szintű szabályokat megfogalmazni arra nézve, hogy a közreműködés mikor valósítható meg, hogy annak eseteit és rendjét sarkalatos törvényben kell szabályozni, valamint arra, hogy annak kezdeményezésére az illetékes miniszterek a Kormánytól jogosultak, amely az elrendelés esetén köteles haladéktalanul tájékoztatni az országgyűlést erről a döntéséről.

Mindezekre figyelemmel tehát megfontolásra javaslom a következők szerint módosítani az alkotmányos szabályozást:

„A Magyar Honvédség

Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország, valamint az állampolgárok jogainak és szabadságának katonai védelme, nemzetközi szerződésből és a nemzetközi jog szabályaiból eredő közös védelmi, békefenntartó, és humanitárius feladatok ellátása, valamint közreműködés a rendvédelmi

⁷³ Ide sorolandó a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint az Országgyűlési Őrség, de ide értendő lenne egy esetlegesen újra felállítandó Határőrség is, valamint bármely további a jövőben létesítendő rendvédelmi szerv, amely nem a rendőrség rendszerén belül kerül kialakításra.

szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a terrorizmust elhárító szervek feladatellátásában.

A Magyar Honvédség irányítására – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott keretek között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter jogosult. A Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja.

A Magyar Honvédség állományának tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

A Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

A rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorizmust elhárító szervek

A rendvédelmi szervek alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme, valamint közreműködés a Magyar Honvédség, a nemzetbiztonsági szolgálatok, és a terrorizmust elhárító szervek feladatellátásában.

A rendvédelmi szervek működését a Kormány irányítja.

A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése, valamint közreműködés a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, és a terrorizmust elhárító szervek feladatellátásában.

A nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja.

A terrorizmus elhárító szervek alapvető feladata a Magyarország ellen irányuló terrorista tevékenység felderítése, megelőzése, elhárítása, a következmények felszámolása, valamint a közreműködés a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatellátásában.

A terrorizmust elhárító szervek működését a Kormány irányítja.

A rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorizmust elhárító szervek állományának tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

A rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, és a terrorizmust elhárító szervek szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

A Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorizmust elhárító szervek békeidejű közreműködésére vonatkozó közös szabályok

A Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorizmust elhárító szervek békeidejű közreműködésére olyan feladatok ellátása esetén van lehetőség, amely valamely szerv alapvető feladata, azonban annak jellege, vagy kiterjedtsége miatt, az állam fegyveres védelme érdekében annak ellátáshoz a társszervek közreműködésére van szükség.

A békeidejű közreműködés szükségességének elrendelését a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a terrorizmust elhárító szerv felügyeletét ellátó miniszter a közreműködő szerv felügyeletét ellátó miniszterrel egyetértésben kezdeményezi a Kormánynál.

A közreműködés során az együttműködő szervek nem vonhatják el azon szervek hatáskörét, amelyeknek az érintett feladat alapvető feladata.

A Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorizmust elhárító szervek békeidejű közreműködésének elrendeléséről a Kormány az Országgyűlés illetékes bizottságait haladéktalanul tájékoztatja.

A Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorizmust elhárító szervek békeidejű közreműködésére vonatkozó esetköröket és ezek speciális szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

3.3. A katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntési jogkörök súlyozásának átalakítása.

A katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntési jogkörök tekintetében csak apróbb módosítások megfontolását tartom indokoltnak. A jogalkotó ugyanis a NATO és EU csatlakozási folyamatok során helyesen tette át a döntési súlypontot az Országgyűléstől a Kormányhoz.

Elmaradt azonban annak a megfontolása, hogy ugyanezt az operativitás növelő döntést a NATO és EU tagállam szövetségesekkel közös, de nem NATO és EU keretek között végzett tevékenységekre is kiterjessze.

E tekintetben persze szűkebb keretek meghatározása indokolt, vagyis a NATO és EU kereteken kívüli szövetségesi tevékenység során az alkalmazásra vonatkozó döntés Országgyűléstől való elvonása nem indokolt. Ez ugyanis olyan súlyú politikai döntés, amit nem lehet elvonni a törvényhozó hatalomtól. Indokoltnak mutatkozna azonban ezen szabályozás kiterjesztése a más csapatmozgásokra, ha azokra NATO, vagy EU tagállamokkal közös, de nem NATO vagy EU keretek között végzett tevékenység során kerül sor.

Jelenleg ugyanis az 1989-es szisztéma szigorából táplálkozó megoldás azt is eredményezheti, hogy Magyarország Kormánya dönthet egy NATO elrendelésű amerikai-német-magyar közös hadgyakorlatról, azonban az Országgyűlésnek kell ugyanezt a döntést meghoznia akkor, ha gyakorlatot nem a NATO, hanem az érintett szövetségesek közösen döntöttek el, quasi koalíciós jelleggel.

Erre figyelemmel megfontolásra javaslom a szabályozás alábbi módosítását:

(3) A Kormány dönt a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők (2) bekezdés szerinti, az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazásáról, valamint más csapatmozgásáról, továbbá – az alkalmazást ide nem értve – az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete tagállamaival közös tevékenységek során megvalósított csapatmozgásról.

3.4. A különleges jogrendi szabályozás kiegészítése

Amellett hogy szükségesnek mutatkozik a fegyveres védelem rendszerén belüli kölcsönös közreműködés alkotmányos megalapozása, meglátásom szerint szükséges a különleges jogrendi szabályozás pontosítása is. A hatályos szabályozás ugyanis még egy olyan biztonsági környezetre készítette fel az országot, amelyben nem volt mindennapos valóság az ország belsejében kialakuló hibrid háború, vagy a kiújuló nemzetközi terrorizmus új típusú európai megjelenése, avagy egy esetleges nagyhatású kibertámadás. A jelenlegi szabályozás ugyanis a különleges jogrend terén a klasszikus háborús (rendkívüli állapot), polgárháborús (szükségállapot), háborús felkészülési (megelőző védelmi helyzet), valamint idegen fegyveres csoportok által Magyarország területére történő betöréssel kapcsolatos (váratlan támadás) szituációkra készült fel. Ezekben azonban a kortárs kihívások egy része túlmutat.

Az Ukrajnában szeparatista háborúvá eszkalálódó hibrid háború az ország egy részén belül, belső támadásként alakult ki, amely nem feltétlenül érte el kezdetében a szükségállapot bevezethetőségének szintjét, azonban katonai jellegű fenyegetésként jelent meg. A 2015-ben végbement párizsi terrortámadások pedig a nemzetközi terrorizmus európai kiújulását és

hatalmas védelmi erők megmozdításának szükségét produkálta, amely csak az újbóli támadásokkal érte el a szükségállapot szintjét a bevezetendő rendkívüli intézkedések miatt. Egyik fenyegetés sem feleltethető meg meglátásom szerint a váratlan támadás jelenlegi szabályainak, mivel nem az ország területére való betörésről, hanem már belül lévő elkövetők belső tevékenységéről van szó.

Erre figyelemmel szükségesnek mutatkozik a különleges jogrendi szabályozás átgondolása, mivel az új típusú biztonsági fenyegetések elnyújtják a béke és a különleges jogrend közti szürke zónát, a már nem béke (vagy normál jogrend), még nem különleges jogrend zónáját. Ennek kezdeti szakaszát képes lehet kezelni a fent javasolt közreműködési szabályrendszer, végpontját azonban nem, mivel az a klasszikus különleges jogrend szintjét még nem feltétlenül éri el, azonban már nem közreműködést, hanem adott esetben katonai erő bevetését és a klasszikus különleges jogrendekhez meghatározottaknál szűkebb körű intézkedések azonnali bevezetését igényli.

Ennek kezelésére a különleges jogrendi szabályozás módosítását tartom indokoltnak. Erre két megfontolandó irányt látok. Egyrésztől lehetséges (1) a váratlan támadás, vagy a megelőző védelmi helyzet jogintézményének pontosítása, másrésztől felmerülhet egy új típusú különleges jogrendi helyzet, (2) a nemzetbiztonsági válsághelyzet bevezetése.

A váratlan támadás, illetve a megelőző védelmi helyzet intézményének módosítása körében megfontolandó, hogy nyitni kell a szabályozást azon támadásokra, amelyeket már Magyarország területén lévő csoportok, fegyveresen, vagy felfegyverkezve, a közbiztonságot súlyosan fenyegetve hajtanak végre. E tekintetben azonban szükségképpen megbomlik a hatályos szabályozásban meglévő zárt rendszer, amely az egyes különleges jogrendek közti fokozatosságra és a tárgykörök közti összefüggésekre, nevezetesen a klasszikus fenyegetések kezelésére épül. Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy az ezen esetkörökre – vagyis külső, ellenséges támadás, illetve háborús felkészülés esetére – kialakított szabályozás törvényi szinten is a hadműveleti jellegű reagálásnak nyit utat, aminek az átalakítása esetlegesen szintén rendszertani zavarokhoz vezet, míg az átalakítás mellőzése esetén egy terrortámadás kapcsán is olyan arányaiban túl széles jogosítványok kerülhetnének aktiválásra, amelyek a szükségesség és arányosság elvének nem biztos, hogy megfelelnek az adott veszélyforrás vonatkozásában.

Míndezekre figyelemmel a másik lehetséges – és lényegesen hatékonyabb – alternatívaként e témakörben egy új típusú különleges jogrendi helyzet, *a nemzetbiztonsági válsághelyzet* kialakítását javaslom megfontolni. Ezzel elismerésre kerülne, hogy vannak olyan új típusú biztonsági fenyegetések, amelyek nem feltétlenül forgatják fel azonnal Magyarország és a magyar nemzet mindennapjait, törvényes rendjét, vagy veszélyeztetik kiterjedten és tömegesen a személy- és vagyónbiztonságot, de megelőzésükben, elhárításukban, illetve felszámolásukban jelentős – az egyes érintett szervek képességein túlmutató – erők bevetését igénylik, valamint szükség esetén olyan a normál jogrendtől eltérő intézkedések bevezetését, amelyek Magyarország biztonságának helyreállításához elkerülhetetlenek.

Az elnevezés és ezzel a különleges jogrendi helyzet tárgya tekintetében szükségesnek tartom a nemzetbiztonsági jelző szerepeltetését. Ez ugyanis szélesebb mozgásteret jelentene a szóba jöhető összes fenyegetés tekintetében, mintha korlátozás történne például a migrációs krízisre, vagy a terrortámadásra, a hibrid háborús fenyegetésre és további a konkrét fenyegetésekre.

Erre figyelemmel javaslom mérlegelni az alábbi kiegészítést az Alaptörvénynek és ezt követően a vonatkozó jogszabályoknak:

„Nemzetbiztonsági válsághelyzet

51/A. cikk

(1) Az Országgyűlés az élet- és vagyónbiztonságot vagy a közbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető cselekmények, terrortámadás vagy annak veszélye esetén, azok megelőzése, vagy következményeinek felszámolása érdekében meghatározott időre nemzetbiztonsági válsághelyzetet hirdet ki.

(2) Az Országgyűlés az (1) bekezdés szerinti különleges jogrend kihirdetéséről és meghosszabbításáról a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt.

(3) A Kormány rendeletben a nemzetbiztonsági válsághelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések és a rendelet hatálya az Országgyűlés nemzetbiztonsági válsághelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart.

(4) A Kormány a nemzetbiztonsági válsághelyzet idején rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(5) A Magyar Honvédséget a (3) bekezdés szerinti intézkedések hatályossága és a nemzetbiztonsági válsághelyzet idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

(6) A (3) bekezdés szerinti intézkedések hatályossága idején a Kormány javaslatára a köztársasági elnök rendeletben dönt a Magyar Honvédség felhasználásáról, amennyiben a kormány javaslatát indokoltnak találja.

(7) A Kormány (3) és (4) bekezdés szerinti rendelete a nemzetbiztonsági válsághelyzet megszűnésével hatályát veszti.”

4. Zárszó

Összegezve a történelmi visszatekintést, a kortárs modell értékelését, valamint az ahhoz tett javaslatokat, úgy vélem, tanulmányom célja, hogy elgondolkodtassa a tisztelt olvasókat és érdeklődőket. Nézeteim szerint – amit az egész tanulmány tükröz – vitán felül áll, hogy hazánk biztonsági környezete gyökeresen megváltozott és olyan fenyegetésekre kell felkészülnünk, amelyekkel a jelenlegi szabályozás a korábbi történelmi és politikai indulatok, valamint egy átfogó szemléletváltás elmaradása miatt nem tudja felvenni a harcot. Ez nem jelent mást, mint azt, hogy a szabályozási reform elmaradása Magyarország biztonságának veszélyeztetésével jár együtt. Egy ilyen reform megtétele azonban nem azonnali és ad hoc intézkedéseket, hanem rendszerszemléletet, stratégiai víziót és nem utolsósorban szakmai vitákat igényel. Ezen vita indukálása érdekében írtam meg ezt a tanulmányt, felhívva a figyelmet arra, hogy Magyarország egyszer már, polgári és parlamentáris államrendszert fenntartva, hasonló mértékben felborult biztonsági környezetben kezelte ezt a kérdést, amire történelmi modellként tekinthetünk.

E tekintetben ki kell emelni, hogy a Kiegyezés magyarsága és politikai elitje úgy fest nagyobb bizalmat szavazott fegyveres erőinek – különösen honvédségének – és az azt irányító mindenkori kormányzatnak, mint a több mint száz évvel későbbi – mai – Magyarország társadalma és politikája. Ez a kritika talán 1989 vonatkozásában még menthető volt, az azóta elmaradt átfogó alkotmányos védelmi reform tekintetében azonban már nem, ugyanis azt tapasztalhatjuk, hogy az 1848-1849-et leverő, majd a megtorlásokkal vérbe fojtó császár, aki Magyarország alkotmányosságát majd húsz évre felfüggesztette, nagyobb politikai bizalmat kapott az alkotmányozó hatalomtól 1867-ben, mint a mindenkori magyar kormányok és Magyarország katonai karakterű szervei 1989-től napjainkig.

Ez azonban nem csak bizalmi kérdés, hanem az ésszerű, hatékony államszervezés kérdése is. Amennyiben Magyarország fenn akarja tartani azt az idejétmúltnak ható szemléleten alapuló szabályozását, amely ma az alkotmányos szabályrendszert több ponton jellemzi, akkor egyéb áldozatokot kell hozni. Ha nem vagyunk nyitottak a biztonság terén a valódi átfogó megközelítésre, a haladó szemléletű, a biztonsági fenyegetések kezeléséhez szükséges szemléletváltásra, vagyis az érintett szervek kölcsönös közreműködésének alkotmányos biztosítására, akkor drasztikusan meg kell növelni a fegyveres védelemre fordított erőforrások mértékét. Ha a Magyar Honvédség nem segítheti alkotmányosan a rendvédelmi szerveket és viszont, akkor a magyarságnak ki kell szűkölnie egy jelentős képesség növelést úgy a Magyar Honvédség, mint a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában, hogy azok sajátos feladataikat egymagukban, közreműködés nélkül tudják maradéktalanul ellátni a változó biztonsági környezetben.

Ha erre sem vagyunk hajlandók, akkor meglátásom szerint szembe kell nézni azzal a ténnyel, hogy hazánk és nemzetünk biztonsági szintje csökkenni fog, vagyis egyre kiszolgáltatottabbak leszünk az újabb és újabb biztonsági fenyegetéseknek.